

**До
Пленума на
Висшия съдебен съвет**

КОНЦЕПЦИЯ

**за работата на председателя на Върховния административен съд съгласно чл.
173, ал. 5 от Закона за съдебната власт**

изготвена от съдия Соня Янкулова

Уважаеми членове на Пленума на Висшия съдебен съвет,

На основание чл. 173, ал. 5 от Закона за съдебната власт, в качеството си на кандидат за председател на Върховния административен съд, представям на Вашето внимание концепция за работата на председателя на Върховния административен съд.

В концепцията, в съответствие с чл. 7 от Правилата за избор на председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и Главен прокурор, ще изложа разбирането си за ролята и мястото на Върховния административен съд, ще представя моя анализ на текущото състояние на съда, ще посоча стратегическата цел на съда и средствата, чрез които според мен тя следва да бъде постигана, както и начините на прилагане на тези средства. Ще представя виждането си за работата на председателя на Върховния административен съд с административните съдилища, за участието на председателя на съда в работата на Висшия съдебен съвет, за ролята на председателя на съда и ще посоча мотивацията си за заемане на длъжността.

I. Роля и място на Върховния административен съд:

Върховният административен съд е конституционно установен държавен орган на съдебната власт, чиято функция е да правораздава – чл. 119, ал. 1 от Конституцията. Конституционно установен е и обхвата на правораздавателната власт на съда – съдът осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване и се произнася по спорове за законосъобразността на установените в Конституцията и законите актове на държавни органи – чл. 125 от Конституцията.

1. Значение на административното правосъдие:

За да се оцени ролята и мястото на Върховния административен съд трябва най-напред да се посочи значението на административното правосъдие за държавата и за всеки неин гражданин.

Като всяко правосъдие, което е осъществявано от държавен орган, и административното е проява на държавна власт. Но по силата на правна норма Върховният административен съд не решава със сила на пресъдено нещо правен спор между два частни правни субекта, а се произнася по законосъобразността на акт, действие или бездействие на друг държавен орган като може да отмени акта и да върне

преписката на органа за ново произнасяне или сам да реши материалноправния въпрос, предмет на оспорения акт.

Тази цел на административното правосъдие – да държи властта на административните органи в законово определените им граници и така да защити гражданите от злоупотреба с тази власт, обуславя и неговото значение. Административното правосъдие е средство за утвърждаване на правовата държава и за защита на основните права и свободи на гражданите. С оглед на това, обхвата и качеството на административното правосъдие са мерило за утвърждаването на правовата държава.

Това разбиране за ролята и значението на административното правосъдие е ясно заявено още в далечната 1905 година. В своя реферат, държан на Първия събор на българските юристи – 7 юли 1905 г., с който формално публично се открива дебата за българското административно правосъдие, проф. Стефан Киров заявява: „Не подлежи на оспорване, че без административно правосъдие, без възможност за гражданина да оборва по законен ред незаконните действия на административната власт – не може да се говори за добър ред, още по-малко за правен ред в една държава.“

Днес, при цялостното поставяне на обществения живот в рамките на правото¹, това разбиране за значението на административното правосъдие не само не е променено. Напротив. То, поради широката регулаторна дейност на държавата, в т.ч. и регулаторната дейност на Европейския съюз, е още по-осезаемо.

Отбелязвам значението на административното правосъдие, защото именно то е отправната точка за преценка на ефикасността и ефективността на дейността на Върховния административен съд, то задава стандартите за оценка на нашата работа.

2. Кратък исторически преглед на административното правосъдие:

Важно значение за оценката на ролята и мястото на Върховния административен съд има и историческото развитие на административното правосъдие у нас.

Съвременната българска държава е зачената с административното правосъдие. В Източна Румелия, по силата на Органическия устав², е била създадена система на административното правосъдие от окръжни съдилища и върховен съд, а в Княжество България, макар и за кратко, ролята на административен съд е изпълнявал Държавният съвет³. Компетентност за административно правосъдие е била възлагана и на гражданските съдилища, както и на административни юрисдикции.

Обособена система на административно правосъдие се създава едва през 1912 г. с приемането на Закона за административното правосъдие и създаването на

¹ Член 4, ал.1 от Конституцията – „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.“

² Органически устав на Източна Румелия – чл. 66 и 67 за Върховния административен съд и чл. 120 - 123 за окръжните административни съдилища.

³ §19, б. „е“ от Устава на Държавния съвет му възлага компетентността „да се изказва в последна инстанция върху административните препирни“.

Върховния административен съд, на когото са подсъдни „всички жалби против административни актове на публичните власти“⁴ и който е апелативна и касационна инстанция по жалби срещу решения на административни юрисдикции⁵. Само две години след официалното откриване на Върховния административен съд⁶ – на 05.04.1915 г.⁷, започва процес на ограничаване на правомощията на съда, който достига кулминацията си със законовите изменения от 26.12.1922 г.⁸

От 22.04.1924 г. започва процес на възстановяване и впоследствие на разширяване на административното правосъдие обективиран в Наредбата-закон за административното правосъдие⁹, която включва в компетентността на Върховния административен съд и касационни жалби срещу окончателни решения на обикновените съдилища¹⁰.

Само пет години, след като Върховният административен съд отбелязва своя 30-годишен юбилей, той е закрит¹¹, защото Конституцията на Народна република България от 1947 г. не предвижда съдебен контрол на дейността на административните органи¹².

Едва с Конституцията от 1971 г.¹³ – чл. 125, ал. 3, на съда отново е възложено правомощието да осъществява „съдебен надзор върху актовете на административните органи и особените юрисдикции“. Това правомощие бе възложено на гражданските съдилища. В приетите след това два закона за административното производство¹⁴ за компетентен да разглежда жалби срещу „актовете, издадени от министър, ръководител на друго ведомство, непосредствено подчинено на Министерския съвет, от централно ръководство на обществена организация, от изпълнителен комитет на окръжен народен съвет или на Столичния народен съвет“ е определен Върховният съд, а в останалите случаи – окръжният съд¹⁵. Нещо повече – Върховният съд е компетентен да разгледа жалбите и срещу потвърдените от министър

⁴ Член 10 от Закона за административното правосъдие, Държавен вестник, бр. 74 от 03.04.1912 г.

⁵ Член 13 от Закона за административното правосъдие, Държавен вестник, бр. 74 от 03.04.1912 г.

⁶ Върховният административен съд започва да функционира едва на 04.11.1913 г. – една година след влизане на закона в сила – 01.09.2012 г.

⁷ Закон за изменение на Закона за административното правосъдие, Държавен вестник, бр. 77 от 08.04.1915 г.

⁸ Закон за изменение на Закона за устройство на съдилищата от 29.07.1922 г., Закон за изменение и допълнение на Закона за отчуждаване на здания за държавна, общинска и окръжна нужда от 23.12.1922 г., а със Закона за отмяна на Закона за административното правосъдие от 26.12.1922 г. се отменя наименованието „върховен“, отменя се компетентността на Върховния административен съд да действа като апелативна инстанция и се ограничава компетентността му да действа като касационна инстанция.

⁹ Държавен вестник, бр. 182 от 12.11.1934 г.

¹⁰ Член 29, ал. 3 – „касационни жалби против окончателни решения на обикновените съдилища, когато особени закони предвиждат обжалване пред Върховния административен съд.“

¹¹ Закон за устройството на народните съдилища, Държавен вестник, бр. 70 от 26.03.1948 г.

¹² Съгласно чл. 62 от Конституцията „Върховният надзор за точното изпълнение на законите както от различните правителствени органи и длъжностни лица, така и от гражданите се извършва от главния прокурор на Народната Република“.

¹³ Държавен вестник, бр. 39 от 18.05.1971 г.

¹⁴ Държавен вестник, бр. 53 от 07.07.1970 и Държавен вестник, бр. 90 от 13.11.1979 г.

¹⁵ Съответно чл. 49, ал. 1 и 2 от Закона за административното производство (1970 г.) и чл. 36, ал. 1 и 2 от Закона за административното производство (1979 г.).

или ръководител на друго ведомство, непосредствено подчинено на Министерския съвет, актове.

С Конституцията от 1991 г. Върховният административен съд бе възстановен като фактическото му функциониране започна едва на 01.12.1996 г. – пет години след приемане на Конституцията и две години след приемане на Закона за съдебната власт¹⁶, който регламентира структурата, състава, седалището и организацията му.

Със Закона за Върховния административен съд¹⁷ бе потвърдена компетентността на съда да се произнася по „спорове за законността на актове на Министерския съвет, министри, както и на други актове, посочени в закон“¹⁸.

С приемането на Административнопроцесуалния кодекс¹⁹, чрез учредяването на двадесет и осем административни съдилища, бе създадена самостоятелно обособена система на административното правосъдие.

Посочвам тези промени в развитието на българското административно правосъдие, защото те оставиха своя ярък отпечатък върху начина, по който обществото приема административното правосъдие и предопределиха предизвикателствата, пред които днес е изправен Върховният административен съд, а и цялото административно правосъдие.

3. Изводи:

Първо. Липса на трайно установен единен подход на изграждане на системата на административното правосъдие.

До 2006 г. системата на административното правосъдие не съществува като самостоятелна обособена система. Първоначално – от 1912 г. до 1948 г., тя е изградена чрез разпределение на правораздавателните функции между Върховния административен съд, от една страна, и гражданските съдилища и административни юрисдикции от друга, впоследствие – от 1970 г. до 1996 г. - като разпределение на правораздавателните функции между Върховния съд, от една страна, и гражданските съдилища и административните юрисдикции от друга, и в периода от 1996 г. до 2006 г. - чрез разпределение на правораздавателните функции между Върховния административен съд и гражданските съдилища.

Второ. Установената от 1912 г. до 1948 г. и възстановена от 07.07.1970 г. и продължаваща и до днес практика актовете на централните органи на изпълнителната власт²⁰ и „други актове, определени в закон“ да се разглеждат от Върховния съд/Върховния административен съд като първа и касационна инстанция доказва трайната воля на законодателя именно върховният съд да е компетентен да се

¹⁶ Държавен вестник, бр. 59 от 22.07.1994 г.

¹⁷ Държавен вестник, бр. 122 от 19.12.1997 г.

¹⁸ Член 3 от Закона за Върховния административен съд.

¹⁹ Държавен вестник, бр. 30 от 11.04.2006 г.

²⁰ Член 19, ал. 2 от Закона за администрацията.

произнася по законосъобразността на актовете на централните органи на изпълнителната власт и на определяна от законодателя категория актове.

И трето. Тези промени водят до няколкократно, а и за дълго²¹, прекъсване на традиции, знания и опит на съдиите, прокурорите и адвокатите в областта на административното правосъдие – факт, който има своето отражение и върху днешното административно правосъдие.

В контекста на посоченото значение на административното правосъдие и краткия исторически преглед на неговото развитие е видно, че Върховният административен съд е държавен орган с изключително значение за утвърждаването на правовата държава и за защита на правата и законните интереси на лицата и на държавата.

Какво е текущото състояние на Върховния административен съд?

II. Анализ на текущото състояние:

В анализа на текущото състояние на Върховния административен съд ще се спра на основните фактори, които го определят - функциите на съда, многообразието на обществените отношения, регламентирани с оспорените административни актове, качеството и бързината на съдебното производство, както и ресурсното обезпечаване²².

1. Функции на Върховния административен съд:

1.1. Правосъдна функция:

а) Същност:

Правосъдната функция на Върховния административен съд е конституционно установена – чл. 125 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба Върховният административен съд действа като касационна инстанция в административното правораздаване и като първа и касационна инстанция по отношение на актовете на Министерския съвет, на министрите, както и на други актове, посочени в закон.

Видно е, че конституционният законодател е този, който регламентирайки правосъдната функция на Върховния административен съд, е предопределил едновременно му функциониране като първа и като касационна инстанция. По този начин в рамките на един съд са установени правосъдни функции на две различни съдебни инстанции. Сам по себе си този подход не е чужд на законодателя. Съгласно чл. 104 и 258, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс и съгласно чл. 35, ал. 2 и чл. 45,

²¹ Първо в периода 1915 г. – 1924 г. (9 години, което при отчитане на краткия двегодишен период на съществуване на административното правосъдие обективно значи невъзможност за установяване на традиция), после в периода 1948 г. – 1971 г. (23 г. пълна липса на административно правосъдие) и накрая 1971 г. – 1996 г. (25 години административно правосъдие с ограничен обхват, осъществявано от гражданските съдилища).

²² Подробна информация за състоянието на съда през годините е налична в докладите на председателя на съда, достъпни на електронната страница на съда - <http://www.sac.government.bg/pages/bg/progress-reports>.

ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс окръжният съд действа като първа и като въззивна инстанция.

Освен, че е установен в законодателството ни подход, възлагането на Върховния административен съд на правосъдни функции на две различни инстанции е факт, който има своето обяснение, от една страна, с установената традиция в страната актовете на централните органи на изпълнителната власт да бъдат предмет на съдебен контрол само от Върховния административен съд²³, а от друга, в разбираемото желание на законодателя тези актове, както и актовете на някои други, определени от него, органи да бъдат предмет на разглеждане само от върховния съд.

Функцията по осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване Върховният административен съд осъществява чрез касационния контрол на първоинстанционните съдебни решения на административните съдилища. Функцията по контрол на актовете на Министерския съвет и на министри, както и на други актове, посочени в закон, осъществява чрез първоинстанционните и касационни съдебни производства.

Изпълнението на правосъдната функция на Върховния административен съд се обективира в броя на делата предмет на разглеждане от Върховния административен съд.

б) Статистика:

Какво показва статистиката?

б.1.) Постъпили дела:

Посочените в доклада на председателя на Върховния административен съд по чл. 122, ал. 1, т. 8 от Закона за съдебната власт данни показват, че за периода 2010 г. – 2016 г. в съда са постъпвали между 17 181 и 14 838 дела. Анализа на данните сочи, че постъплението не е еднакво през годините. Така 2010 г. и 2011 г. са постъпили съответно 16 859 и 16 970 дела, но 2012 г. броят им е 15 718, т.е. намаление от около 8%. В 2013 г. делата са увеличени на 17 181, т. е. ръст от 9,3 %. През 2014 г. постъпилите дела са 16 149, т. е. намаление с 6,4 %. През 2015 г. и 2016 г. постъпилите дела са съответно 14 931 и 14 838, т.е. намаление с 8,3 %. Очевидно е, че през годините постъпленията варират с около 8 – 9 %, което е значителен брой дела – около 1 500 или по около 17 дела на съдия при брой на съдиите средно за периода 86, като разликата между най-голямото и най-малкото постъпление е 13,7 %.

б.2.) Видове постъпили дела:

Разпределението на делата по видове показва следното:

Касационните дела запазват относителна стабилност в периода 2010 г. – 2016 г. с изключение на 2010 г., когато постъплението е най-малко – 7 217 дела. През 2011 г. и 2013 г. постъплението стига до 9 037 и 9 411 дела, а през 2012, 2014, 2015 и 2016 г. се задържа на нива от 8 825, 8 499, 8 157 и 8 496 съответно. Разликата между най-малкото (2010 г.) и най-голямото (2013 г.) постъпление е 23,3 % или 2 194 дела, т.е.

²³ Съответно от Върховния съд - от 1970 г. до 1996 г., III гражданско отделение на Върховния съд разглеждаше административни дела като първа и като касационна инстанция.

по 26 дела на съдия при брой на съдиите средно за периода 86. Касационните производства са средно 53% от всички постъпили в годините дела.

Първоинстанционните дела постъпили в периода 2010 г. – 2016 г. са съответно 1 912, 1 669, 1 423, 2 215, 2 219, 1 307 и 1 189. Очевидно е неравномерното постъпление на първоинстанционни дела, както и значителната разлика в постъпленията – 53 %. Първоинстанционните производства са средно 10,5% от всички постъпили в годините дела.

Частните дела в 2010 г. са 3 988, в 2011 г. – 5 466, т.е. ръст от 23,5 %, но в следващите години запазват относителна стабилност – 4 731, 4 774, 4 639, 4 954 и 4 633 съответно. Процентно частните производства представляват 29,5 % от средния брой на постъпленията за годините.

6.3.) Общ брой разгледани дела:

Освен постъпленията в началото на съответния период в съда има и значителен брой висящи дела – средно по около 5 500, което повишава общия брой на разгледаните през годините дела на 22 227, 22 693, 21 056, 21 955, 20 955, 20 937, 20 521 и 21 058 съответно за всяка година. Видно е, че в рамките на седемгодишния период броя на делата, разгледани от съдиите във Върховния административен съд, е средно около 21 500, което прави **средно по 250 дела на съдия** при среден брой на съдиите за периода 86.

1.2. Тълкувателна функция:

а) Същност:

Тълкувателната функция на Върховния административен съд е законово регламентирана в чл. 124 – 131а от Закона за съдебната власт. Тя е трайна практика, установена във върховните съдилища²⁴.

Тълкувателните решения, с оглед на разпоредбата на чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт, са задължителни за органите на съдебната власт и с оглед на това им правно действие се използват като средство за изпълнение на конституционната функция на Върховния административен съд по осъществяване на върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Приемането им, с оглед на приетите от общото събрание на колегиите във Върховния административен съд правила за приемане на тълкувателни решения, става на три заседания. Макар докладчици по тълкувателното дело да са един или двама съдии вземането на решение изисква подготовката на всеки един съдия.

б) Статистика:

²⁴ Първият тълкувателен акт е постановен на 04.09.1880 г. от Върховния съд, но е имал за предмет тълкуване на Временните съдебни правила и в частност изискването „всички лица, които се намират в стаята на заседанието, стават от мястото си на крака и стоешком изслушват присъдата“ относно ли се за драгоманите – преводачите на консулските и дипломатическите представители, по проф. Борис Яновски, сп. „Социалистическо право“, 1981 г., кн. 2, с.81.

В периода 2010 – 2016 г. във Върховния административен съд са образувани 54 тълкувателни дела: 2010 г. – 6; 2011 г. – 6; 2012 г. – 1; 2013 г. – 3; 2014 г. – 5; 2015 г. – 26; 2016 г. – 7²⁵.

1.3. Извод:

Видно е, че съществуващата правосъдна функция на Върховния административен съд води до прекомерна натовареност на съдиите. Прекомерната натовареност рефлектира пряко върху продължителността на съдебното производство и върху качеството на съдебните актове, а чрез това и върху правната сигурност и предвидимост на правосъдието, както и на равенството на гражданите пред закона, т.е. рефлектира върху ценности на гражданското общество.

Въпросът с прекомерната натовареност на съдиите от Върховния административен съд е идентифициран и публично поставен още 2010 г. Председателят на Върховния административен съд, още при изслушването му от Висшия съдебен съвет в процедурата за избор – 15.11.2010 г., изрично сочи като свой приоритет промяната на подсъдността на Върховния административен съд, в т.ч. и декларира изготвен проект за изменение на Административнопроцесуалния кодекс в тази връзка^{26,27}. Във всеки от годишните доклади на председателя на съда въпроса за промяната на подсъдността на съда е поставян, като в доклада за 2016 г. изрично е посочено, че е „изготвен пълен анализ на действащото законодателство регламентиращо подсъдността на споровете пред Върховния административен съд, като бяха изготвени конкретни предложения за реорганизация на подсъдността“²⁸.

От електронната страница на Народното събрание е видно, че на 22.06.2017 г. на първо четене е приет Законопроект за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс. В законопроекта е предвидено 48 закона да бъдат изменени, като в 18 закона подсъдността на първоинстанционните дела от Върховния административен съд се променя на административния съд, в 20 закона се създава възможност министърът да делегира правомощията си на друг орган и в 10 закона първоинстанционното съдебно решение не подлежи на касационно обжалване²⁹.

Дали това законодателно предложение ще стане факт предстои да видим, но в рамките на седемгодишния период законодателят седем пъти промени Административнопроцесуалния кодекс, без дори да обсъди въпроса за разпределението на правораздавателните функции между Върховния административен съд и административните съдилища.

²⁵ Данните са от вътрешната информационна система на Върховния административен съд.

²⁶ Протокол №42 от заседанието на Висшия съдебен съвет от 15.11.2010 г., достъпен на адрес http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/7/full_protokol-42-15_11_2010.pdf.

²⁷ Ноторно е, че Върховният административен съд, а и неговият председател, нямат законодателна инициатива.

²⁸ Доклад за дейността на Върховния административен съд за 2016 г., с. 4.

²⁹ Сборът е повече от 48, защото в някои закони са извършени по два вида промени.

2. Многообразие на обществените отношения, регламентирани с оспорените пред съда административни актове:

Върховният административен съд разглежда дела по около 250 закона и множество нормативни административни актове. Тези нормативни актове обхващат почти всички регулирани от държавата сфери на обществения живот.

Независимо дали става въпрос за винетни стикери, за здравна карта, за упражняване на регулирани професии, за ползване на общинско или държавно жилище, за обществена поръчка, за конкуренция, за дискриминация, за дисциплинарно наказание на държавен служител, на военнослужещ, на служител на Министерството на вътрешните работи или на Министерството на отбраната, за закриване на училище, за изборни права, за отнемане на свидетелство за управление на моторно превозно средство, за спазване на техническите изисквания към продуктите, за разрешение за строеж, за данък, за средства от европейските структурни и инвестиционни фондове, за преместване на паркирано превозно средство, за инвестиционен посредник, за земеделски производител, за анулиране на теоретичен изпит за придобиване на правоспособност за управление на моторно превозно средство, за застрахователна дейност, за издаването на административен акт от значение за придобиване на права, за мобилен оператор, за потребител, за опазване на околната среда, за инвестиционен проект, за социална помощ, за конкурс, за принудително настаняване в специален дом, за незаконен строеж, за какво ли още не винаги става въпрос за упражняване на властта на административен орган и следователно за правото на засегнатите от акта лица на съдебна защита, което значи съдебно административно производство.

Изключителното многообразие от материални закони изисква съдиите от Върховния административен съд не само да познават материалния закон, но да са наясно със същността на регулираните обществени отношения, с механизма на управление на тези отношения и с целите, които тази регулация си поставя. А материалните закони днес са твърде динамични и което е по-важно, при тези непрекъснати промени не винаги се запазва хомогенността на нормативния акт и съответствието му с принципите на правото.

За съдиите от Върховния административен съд изискването за професионална квалификация включва и познаването на огромното множество от актове на Европейския съюз, тъй като регламентацията на регулираните от публичното право правоотношения в една или друга степен пряко е свързана с правото на Съюза.

Изцяло приложима за осъществяването от Върховния административен съд правосъдие е и Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, защото чрез нея държавата е поела задължението да гарантира на всяко лице под нейна юрисдикция регламентираните в конвенцията права и свободи³⁰. А държавата действа чрез своите органи, в т.ч. и всички административни органи, чиито актове подлежат на съдебен контрол.

³⁰ Член I – „Високодоговарящите страни осигуряват на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, определени в част I на тази Конвенция.“

Не само нормативната база е многообразна, обилна е и практиката на Съда на Европейския съюз и на Съда по правата на човека, която съдиите във Върховния административен съд неминуемо трябва да следят и познават.

Извод: Многообразието на обществените отношения, предмет на оспорваните пред съда административни актове, изисква професионална квалификация в един изключително широк и динамичен диапазон, което обективно изисква много време и усилия. Но именно тези знания са гарант за преодоляване на противоречивата съдебна практика и по този начин за осигуряване на предвидимост на правосъдието и за утвърждаване на законността.

3. Качество и бързина на осъществяване на правосъдната функция:

Качеството на съдебните актове е изключително важен фактор за ефикасното изпълнение на правосъдната функция на Върховния административен съд и елемент на правото на справедлив процес. Качественото съдебно решение е сигурен път към повишаване на доверието на обществото към съда и средство за преодоляване на противоречивата съдебна практика, което значи и средство за утвърждаване на принципите на правна сигурност и предвидимост. Качеството на съдебното решение зависи както от професионализма на съдията, от процедурата и от управлението на делата, така и от законодателството, от осигуряването на съда с необходимите ресурси, от качеството на юридическо образование. Качеството на съдебните актове на Върховния административен съд е ключово не само за цялата система на административното правосъдие, но и за дейността на административните органи, т.е. за утвърждаването на правовата държава.

Освен качеството, елемент на конституционното право на съдебна защита и на правото на справедлив процес, по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и на чл. 47 (2) от Хартата на основните права на Европейския съюз, е и правото на разглеждане на делото в разумен срок.

В доклада на председателя на съда за 2016 г. няма информация за продължителността на съдебните производства, но обективен факт е, че в периода 2010 – 2016 г., с цел намаляване на срока на съдебните производства е извършвано преразпределение на делата между отделенията. Така през 2015 г. поради големия брой данъчни дела, а през 2016 г., поради големия брой дела по Закона за държавния служител, част от постъплението бе преразпределено на други отделения. Това е установена практика в съда, която се прилага по преценка на председателя.

Елемент на продължителността на съдебното производство е и срока за постановяване на съдебния акт. От данните в доклада на председателя на съда за 2016 г. е видно, че през 2016 г. 80% от делата са с постановени съдебни актове в рамките на месечния срок, а от останалите 20% 13% са постановени в рамките на тримесечния срок.

Извод: Постигнатото качество и бързина в административното правосъдие от Върховния административен съд е функция на сериозните усилия на всеки съдия и служител и разбира се, на усилията на ръководството на съда.

4. Ресурсна осигуреност на изпълнението на функциите на Върховния административен съд:

За изпълнение на своите функции Върховният административен съд се нуждае от ресурси.

а) Хората:

Основният от тях са хората.

В далечната 1913 г. Върховният административен съд започва с четирима съдии. За 30 години - до 1943 г., броят на съдиите нараства пет пъти. На 01.12.1996 г. Върховният административен съд се състои от 25 съдии. На 01.01.2010 г. съдиите са 82, а на 31.12.2016 г. – 93-ма, т.е. за 20 години от възстановяването на съда съдиите са се увеличили близо четири пъти.

Очевидно е, че при конституционно установената правосъдна функция на Върховния административен съд и при съществуващото понастоящем нейно законово реализиране, както и при посочената по-горе натовареност на съда единственият метод за осигуряване на възможност за изпълнение на задълженията на съдиите е екстензивният. Увеличаването на броя на съдиите – с 11 в рамките на седем години, е довело до намаляване на средния брой дела на един съдия от 271 през 2010 г. на 226 през 2016 г., т.е. с близо 17%, което безспорно е сериозно постижение. Но за да се достигне до някакво оптимално натоварване на съдиите вероятно Върховният административен съд следва да стигне численост от 120 и повече съдии при запазване на сегашния брой дела.

Положително развитие в последните седем години получи института на съдебните помощници. Към настоящия момент, видно от информацията в доклада за 2016 г., към всеки тричленен съдебен състав и към председателите на отделения има по един съдебен помощник.

Съответна на сегашния брой съдии е и обезпечеността на съда със съдебни секретари, деловодители и други съдебни служители.

Извод: Обезпечеността на Върховния административен съд със съдии не е адекватна на броя дела, подсъдни на съда.

б) Материални ресурси:

Не съответна на потребностите и осигуреността на Върховния административен съд с работни помещения. Сграда, строена за 10 – 20 съдии и необходимите им съдебни и други служители сега, въпреки извършеното надстрояване, трябва да осигури прилично място за работа на 93-ма съдии и необходимите съдебни служители. Всеки, който има представа от сградата на съда, е наясно, че това е невъзможно.

Недостатъчни са заседателните зали. В съда няма зала за разглеждане на тълкувателните дела, в която при нормални условия да могат да работят всичките 93-ма съдии. Няма място за библиотека. Материалните условия, при които работят върховните съдии и съдебните служители по никакъв начин не отговарят на средните стандарти за прилични условия на труд. Отделен е въпросът за необходимото място за съхранение на делата, както и за достъпа на гражданите и на адвокатите до делата.

Извод: Обективната ограниченост на работното пространство е сериозна пречка за подобряване на работата на съда и с оглед на това за ефикасното изпълнение на правосъдната му функция.

в) Финансов ресурс:

Върховният административен съд е второстепенен разпоредител с бюджет³¹. Съгласно чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет за 2017 г. бюджетът на съда за 2017 г. е 14 482,1 хил. лв. Съгласно чл. 2, ал. 2 от Закона за държавния бюджет за 2010 г. бюджетът на Върховния административен съд е бил 10 152 хил. лв., т.е. увеличението е с 30%.

Но Върховният административен съд, а и Висшият съдебен съвет, планират бюджетните средства на основата на историческия принцип. Програмното бюджетиране не е реално въведено в съдебната власт³². С оглед на това увеличението на бюджета на съда в рамките на седемгодишния период е функция на увеличените разходи за заплати и издръжка. Председателят на Върховния административен съд, видно от бюджета за 2017 г.³³, има възможност да управлява 161 600 лв. капиталови разходи и 1 000 000 лв. текуща издръжка, защото 92% от бюджета на съда е заплати и осигуровки.

При 161 600 лв. капиталови разходи е очевидно, че посочените по-горе проблеми със сградата на съда не могат да бъдат решени. А условията за достъпа на гражданите до делата, условията за съхранение на делата и за работа на съдиите и съдебните служители не са просто каприз на съдиите и съдебните служители. Те са елемент на достъпа до съд, гарантиран конституционно на гражданите. Те предпоставят качеството на правосъдието, защото финансирането на съда е пряко свързано с условията, при които съдът изпълнява своите функции, а правосъдната функция се осъществява чрез бюджета. Тя не е на самоиздръжка.

Истината изисква да се посочи, че за периода 2010 г. – 2015 г., по данни от Информационното табло на Европейския съюз за правосъдие 2017 г.³⁴, България е държавата с най-голям ръст от държавите в Европейския съюз по процент от

³¹ Член 11, ал. 7 от Закона за публичните финанси, съответно чл. 6а, ал. 3 от Закона за устройство на държавния бюджет (отм.).

³² От посочените в Доклада към проекта бюджета за 2017 година на съдебната власт и бюджетни прогнози за 2018 и 2019 година по програми шест политики фактически само една е политика – електронно правосъдие. Останалите фактически са по органите на съдебната власт. Докладът е приет с решение по т. 6 от Протокол №3 от 26.01.2017 г. достъпен на адрес <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/14/pr3-26-01-2017-0.pdf>.

³³ Приложение към посочения в предходната бележка под линия доклад.

³⁴ Фигура 32 достъпна на адрес http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm фигура.

бюджетните разходи за правосъдие. Този факт обаче трябва да се оценява, според мен, в контекста на три важни фактора. Първо – при отчитане на историческия номинален бюджетен разход за сектор „Правосъдие“, второ – при отчитане на факта, че по бюджетен разход за правосъдие на глава от населението България е пета отзад напред с 42 евро, и трето - в съдебната система на България е включена и прокуратурата, а заглавието на фигура 33 от Информационното табло е „Общи разходи на държавата за съдилищата“ като от публично достъпната информация не може да се установи дали представените данни са само за съдилищата или това е бюджетът на съдебната власт.

Но при преценката на ефикасното разходване на финансовия ресурс трябва да се отчитат и факта, че по брой на съдии на 100 000 души население България е на четвърто място в Европейския съюз. Това значи ниска ефективност на бюджетния разход за правосъдие.

Извод: Приетият от законодателя подход на екстензивно решаване на въпроса с натовареността на Върховния административен съд не съответства на принципите на икономичност, ефикасност и ефективност на разходване на публичните финанси – чл. 20, т. 4, 5 и 6 от Закона за публичните финанси.

г) е-правосъдие:

Очевидно от бюджета на съда за 2016 г., а и на Висшия съдебен съвет, е, че за развитие на електронното правосъдие не са предвидени финансови средства. Електронно правосъдие без пари не става. Известно ми е, че Върховният административен съд бе бенефициер по Оперативна програма „Добро управление“ за проект „Създаване на надеждна среда за обмен на данни и комуникация между административните съдилища в Република България и създаване на единна деловодно-информационна система за внедряване в административни съдилища в Република България“³⁵. Договорът приключи на 25.09.2015 г.³⁶

Върховният административен съд все още не е част от Единната деловодно-информационна система на административните съдилища въведена в края на 2015 г. Включването на Върховния административен съд към Единната деловодна система на административните съдилища би било чудесна предпоставка за развитие на електронното административно правосъдие. Имам своите притеснения за гладкото и бързо преминаване на Върховния административен съд към Единната деловодно-информационна система поради значението на човешкия фактор в работата на всяка информационна система³⁷, но ако системата успее да заработи ефикасно и ефективно

³⁵ Информация, достъпна на адрес <http://web.sac.government.bg/home.nsf/news/bg/201523-0?OpenDocument&Click>, както и на адрес

http://www.aop.bg/case2.php?mode=show_doc&doc_id=691315&newver=2

³⁶ Информация, достъпна на адрес

http://www.aop.bg/case2.php?mode=show_doc&doc_id=691315&newver=2

³⁷ За съжаление информационно-подготвителна работа сред съдините небеше своевременна и в достатъчен обем, поне тогава, което на мен ми е известно, а е ноторно, че без усвояването на една информационна система от нейните ползватели тя никога не може да достигне планираните цели.

това би било сериозна крачка към установяване на електронно административно правосъдие³⁸.

Извод: Създадени са определени добри материални предпоставки за въвеждане на електронно правосъдие в системата на административното правосъдие, но предстои още работа.

III. Стратегическа цел на Върховния административен съд:

Стратегическата цел на Върховния административен съд произтича от ролята и ценностите на съда.

Ролята на съда е конституционно установена – чл. 125 от Конституцията.

Конституционно установени са и **ценностите**, които съдът следва да отстоява при осъществяване на правосъдната си функция – законност³⁹, справедливост⁴⁰, равенство на страните в процеса⁴¹, прозрачност⁴², съдийска и институционална независимост⁴³. Поради своята значимост тези ценности са установени от конституционния законодател като основни принципи на правосъдната дейност.

Стратегическата цел на Върховния административен съд, при така установените роля и ценности, според мен, е качествено и ефективно правосъдие.

IV. Средства за постигане на стратегическата цел:

1. Основно средство - осигуряване на среда, в която независимостта на съдиите и на съда е гарантирана:

Съдийската независимост не е изключително право или привилегия в личен интерес. Тя е конституционно установена в интерес на върховенството на закона и като гаранция за правото на всеки делото му да бъде решено в рамките на справедлив процес, единствено въз основа на закона и от независим съдия. Следователно, независимостта на съдиите е гаранция за ефикасно изпълнение на конституционната

³⁸ Вероятно вносителите на проекта на Закона за изменение на Административнопроцесуалния кодекс са били добре запознати с тези предизвикателства на електронното правосъдие, защото предвиждат - §151, законът да влезе в сила от 01.01.2019 г.

³⁹ Член 4, ал. 1 от Конституцията „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.“

⁴⁰ Член 121, ал. 2 от Конституцията „Производството по делата осигурява установяването на истината“.

⁴¹ Член 121, ал. 1 от Конституцията „Съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес.“

⁴² Член 121, ал. 4 от Конституцията „Разглеждането на делата във всички съдилища е публично.“

⁴³ Член 117, ал. 2 от Конституцията „Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите са подчиняват само на закона.“

функция на съдията – да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

„Съдът трябва да се произнася безпристрастно, на базата на фактите и в съответствие със закона, без никакви ограничения, неподходящи влияния, стимули, натиск, заплахи или намеса, пряко или непряко от която и да е страна или по каквато и да е причина.“⁴⁴

Това значение на независимостта на съдиите предполага и изричното ѝ конституционно регламентиране. Независимостта на съдията е защитена чрез независимостта на съдебната система като цяло – чл. 117, ал. 2 от Конституцията, и чрез конституционни и законови гаранции за лична независимост.

2. Решаващо средство - намаляване на натовареността на съдиите от Върховния административен съд:

Намаляването на натовареността не е самоцел – да се намали работата на съдиите, защото те просто не искат да работят. Намаляването на натовареността е необходимо, за да може съдът да изпълнява по-качествено и по-ефективно правосъдната си функция като осигурява установяването на истината при равенство и условия за състезателност на страните.

Само за илюстрация на пряката връзка между натовареността и качеството на съдийската работа ще посоча, че през 2016 г. съм участвала в решаването на около 600 дела, от които на 198 съм била докладчик. Съгласно чл. 12, ал. 2 от Правилата за оценка на натовареност на съдиите, които макар и да не са приложими за върховните съдилища, установяват общи критерии за оценка на съдиите, общо разполагаемото годишно време на един съдия за разглеждане и приключване на дела е 1 600 часа при 252 работни дни⁴⁵. Това значи, че на дело би трябвало да съм отделила средно по 2,30 часа, като в тях се включва и времето за проучване на делото, и времето за провеждане на съдебно заседание, и времето за произнасяне в тричленен, съответно петчленен състав, и времето за изготвяне на съдебния акт.

3. Намаляване на противоречивата съдебна практика:

а) Прекомерно натоварване:

Факт е взаимната обвързаност между прекомерното натоварване на съдиите и противоречивата съдебна практика.

От една страна, противоречивата съдебна практика е фактор за прекомерната натовареност на съда, защото принципите на правната сигурност и на предвидимостта са поставени под съмнение, а това обективно провокира използването

⁴⁴ Основни принципи за независимост на съдебната власт, одобрени от Генералната асамблея на Организация на обединените нации с Резолюция №40/30 от 29 ноември 1985 и 40/146 от 13 декември 1985 г. (Основни принципи на ООН); Същото и в Препоръка №R (94) 12 относно независимостта, ефикасността и ролята на Съвета на Министрите на Съвета на Европа.

⁴⁵ 252 работни дни са 2016 работни часа, при отчитане на 30 дни годишен отпуск (240 часа) и 170 часа допълнителни дейности, които не са част от правораздавателния процес, но изискват заетост на съдията.

на съдебното обжалване като средство за постигане на искания резултат. От друга страна, прекомерното натоварване е предпоставка за противоречивата съдебна практика. Притиснати от сроковете за произнасяне, при посочения брой дела, съдиите не могат да отделят нужното време за изчерпателно проучване на съдебната практика, на постиженията на административноправната наука, нещо повече – не могат да отделят време за задълбочено анализиране на обществените отношения, предмет на оспорения административен акт, и на целта на тяхното регулиране, както и за спокойна и обстойна дискусия по възникналите (множество) правни въпроси.

б) Качество на законодателството:

Качеството на съдебните решения е в пряка зависимост и от качеството на законодателството. Честите промени в законодателството, неточно или непълно обективираният в правната норма замисъл на законодателя, несинхронизацията на правните норми в рамките на националното право и в контекста на правото на Европейския съюз или на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи са сериозни предизвикателства пред качеството на съдебните актове на съдиите от Върховния административен съд и с оглед на това извор на противоречива съдебна практика.

4. Повишаване на мотивацията на съдиите за непрекъснато подобряване на професионалната квалификация:

Значимостта на правосъдната функция за обществото не само гарантира на съдията независимост. Тя му възлага и моралното задължение да изпълнява функциите си професионално и задълбочено, което изисква съдията непрекъснато да поддържа и повишава професионалните си умения и знания. Само тогава, когато съдията има задълбочени и разностранни познания, в т.ч. познания в областта на материалните правоотношения, предмет на регулиране от оспорения административен акт, неговият съдебен акт може да породри доверие и уважение в обществото. Повишаването на професионалната квалификация е решаващо за обективното, безпристрастно и компетентно изпълнение на съдебната функция и е гаранция за предпазване от недопустими влияния.

Отчитайки динамиката на обществените отношения, предмет на регламентация от административните актове, и динамиката на регулиращата ги нормативна уредба съдията във Върховния административен съд е изправен пред необходимостта да продължава обучението и повишаването на професионалната си квалификация по време на цялата си професионална кариера.

Но това обучение изисква много време и сили. При сегашната натовареност на съдиите, считам, че сериозно предизвикателство пред съда, е повишаването на мотивацията на съдиите за задълбочено обучение и непрекъсната професионална квалификация.

5. Въвеждане на електронно правосъдие:

За мен електронното правосъдие няма алтернатива. Ние не можем да се противопоставяме на техническото и технологично развитие, още повече, че то, тогава, когато е надлежно усвоено от съдиите и съдебните служители, е с огромен потенциал за намаляване на натовареността на съдиите и следователно за по-качественото и ефикасно изпълнение на съдебната функция.

IV. Начини на прилагане на средствата за постигане на стратегическата цел:

1. Осигуряване на среда, в която независимостта на съдиите и на съда е гарантирана:

Нормативните рамки на съдийската и институционална независимост са установени – и Конституцията⁴⁶, и Законът за съдебната власт, създават една сравнително добра правна рамка, която ако бъде спазвана с достатъчно разум и разбиране на целта на съдийската независимост е сериозна гаранция за независимостта на съдиите и на съда.

За съжаление фактите показват, че българските съдии, в т.ч. и съдиите от Върховния административен съд, не сме създали у обществото нужната увереност и убеденост в нашата независимост. Данните от Информационното табло на Европейския съюз за правосъдие 2017 г.⁴⁷ ясно сочат, че усещането на широката общественост за независимостта на съда е изключително ниско. България е на предпоследно място в Европейския съюз по усещането на обществеността за независимостта на съдиите – 70% през 2016 г. и 63% през 2017 г. считат, че съдиите у нас не са независими при 7% в Дания, 13% във Финландия, 16% в Австрия и Германия.

Основните причини за липсата на усещане за съдийската независимост, сочени в проучването, са намесата и натиска оказвани на съдиите от правителството, политици, икономически и други специфични интереси.

Институционалната независимост на съда е състояние на правовата държава. За това всеки, който иска правовата държава да се утвърждава трябва да работи Върховният административен съд да бъде независима институция. Опитите да се накърни независимостта на съда са всъщност опити да се разруши правовата държава, а за всеки идва момент, когато иска да разчита на правото в държавата. Независимостта на съда не значи, че съдът не следва да комуникира с другите правни субекти в държавата – в т.ч. другите държавни органи. Той не е на самотен остров, но комуникацията трябва да бъде при зачитане на неговата независимост.

Що се отнася до съдийската независимост тя е състояние на духа и поради това най-високо ценено в обществото трябва да бъде именно това качество на съдията. Съдията трябва да бъде в среда, в която независимо и безпристрастно,

⁴⁶ Член 117, ал. 2 от Конституцията.

⁴⁷ Фигури 51 – 55 достъпни на адрес http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

свободно от натиск, влияние или намеса да взема своето решение. Това не значи, че съдията не трябва да се вслушва в различни мнения, становища, нищо лошо и в добронамерени критики, но когато решава делото между решението и него да са само фактите, закона и съвестта му.

Гаранции за вътрешната независимост на съдиите следва да бъдат правомерното използване на Централизираната система за разпределение на делата⁴⁸, спазването на установеното разпределение на съдиите в тричленни състави, спазване на старшинството при определяне на петчленните и седемчленни състави, недопускането на намеса и натиск от страна на председателя на съда и на другите административни ръководители. Съдиите много добре знаят какво значи обсъждане на правни проблеми между колеги и намеса и натиск в работата им. Първото е нормално поведение на колеги, чиято цел е повишаване на знанията на съдията, чрез това и подобряване на качеството на съдебните актове. Второто е недопустимо нарушаване на съдийската независимост.

Съдийската и институционалната независимост не са нещо, което е дадено веднъж за винаги по силата на закона. Тя е състояние – на всеки съдия и на съда, което ежедневно трябва да се отстоява и да се доказва на обществото, за да може то да ни вярва.

2. Намаление на натовареността на съдиите от Върховния административен съд:

Намалението на натовареността на съдиите от Върховния административен съд е решаващото средство за качественото и ефективно правосъдие. Пряка е зависимостта между качеството и натовареността. Това предопредели и степента на подробност, с която разглеждам начина на прилагане на това средство.

Намалението на натовареността може да стане по два начина – чрез увеличаване на броя на съдиите или чрез намаляване на подсъдните на съда дела.

а) Увеличаване на броя на съдиите:

Увеличаването на броя на съдиите е подход, доказал определена ефективност до настоящия момент. Той обаче поставя три основни въпроса.

Първият - увеличаването на броя на съдиите прави доста по-трудно уеднаквяването на практиката на съда, а това компрометира конституционната функция на съда.

Вторият – увеличаването на броя на съдиите, а значи и на съдебните служители и на необходимото място за съхранение на делата, изисква допълнителен ресурс – главно работни помещения, но и финансов, който следва да бъде осигурен незабавно, защото обективно в сградата на съда свободно работно място за съдии и съответно съдебни служители няма. Финансов ресурс за осъществяването на този

⁴⁸ Решение на Висшия съдебен съвет по Протокол № 37 от 29.09.2015 г. в действие от 01.10.2015 г.

подход в тригодишната бюджетна прогноза на бюджета на съдебната власт и в частност на Върховния административен съд не е заложен.

И третият. Видно от Информационното табло на Европейския съюз за правосъдие 2017 г. България е на четвърто място сред страните в Съюза по брой на съдии на глава от населението. Да, бихме могли да станем и първи, но разумно ли е?⁴⁹

б) Намаляване на броя на делата:

Намаляването на подсъдните на Върховния административен съд дела е подход, за изпълнението на който следва да се отчете следното:

Конституционно установена е правосъдната компетентност на Върховния административен съд и като първа, и като касационна инстанция.

А. По правосъдната функция на съда като първа инстанция:

Въпросът, който така определената правосъдна функция поставя, не е толкова в установения в чл. 125, ал. 2 от Конституцията принцип – Върховният административен съд да действа и като първа инстанция, колкото в прилагането от обикновения законодател на възможността и в специален закон да бъде определена родова подсъдност на Върховния административен съд. Практиката показва трайна тенденция на законодателя да определя родово подсъдни на Върховния административен съд актовете на органи по много материални закони.

Ясна е историческата инерция на законодателя за тази подсъдност.

Безспорно е, че обикновеният законодател не е обвързан от конституционен критерий за определяне на родовата подсъдност на Върховния административен съд в третата хипотеза на чл. 125, ал. 2 от Конституцията – „други актове, посочени в закон“, но това не го освобождава от задължението да приеме закона след като отчете фактическата натовареност на Върховния административен съд⁵⁰. Регламентирането в правна норма на срок за образуване и за произнасяне по административните дела не значи обезпечаване на условия за действително произнасяне в срок от Върховния административен съд⁵¹.

Наред с това предполага се, че тези дела, които са предоставени в правораздавателната власт на върховния съд като първа и втора инстанция по смисъла на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, представляват определена фактическа и правна сложност – иначе защо ще бъдат подсъдни на върховния съд. Това значи, че за тяхното решаване на съда е необходимо повече от средно статистическото време за разглеждане на едно административно дело и то както за първата, така и за втората инстанции, т.е.

⁴⁹ Информационно табло на Европейския съюз за правосъдие 2017 г., фигура 35, достъпна на адрес http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

⁵⁰ Точка 3 от чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове изисква мотивите да съдържат финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба.

⁵¹ Виж §64 на проекта на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс и отчети факта, че сроковете са инструктивни и единственото, което могат да обосноват е дисциплинарна отговорност на съдията, разбира се, ако се докаже, че не е спазено общото изискване за „разумен срок“ в контекста на общата натовареност на съдията.

осем върховни съдии трябва да отделят ресурс за разглеждането на това дело. Разбира се, това би било чудесно, защото предполага по-качествени решения, но само дотогава, до когато броят на делата стане такъв, че обективно води до намаляване на времето, необходимо за решаване на делото.

Считам, че е **крайно наложително законодателят да направи реална оценка**, актовете на кои органи действително трябва да подлежат на съдебен контрол като първа инстанция на Върховния административен съд. Какво налага актовете на толкова много органи, които не са Министерски съвет или министри, да бъдат родово подсъдни на Върховния административен съд? Съдиите в първоинстанционните административни съдилища не са втора категория съдии. В тези съдилища работят достатъчно сериозни и отговорни професионалисти, а и техните решения подлежат на касационна проверка от Върховния административен съд.

Равните по степен на административните съдии окръжни съдии разглеждат като първа инстанция най-тежките граждански, търговски и наказателни дела. Защо законодателят възлага на окръжния съдия да разгледа едно дело за убийство или едно дело за спор между търговци на стойност 5 милиона лева, но не възлага на административния съдия да разгледа един акт на специализиран държавен орган⁵², ⁵³?

В проекта на Закона за изменение на Административнопроцесуалния кодекс⁵⁴ е предложено и още едно възможно решение за намаляване на първоинстанционните дела на Върховния административен съд – създаването на законова възможност министърът да делегира свои правомощия. Това, с оглед на Тълкувателно решение №4 от 22.04.2004 г. на общото събрание на съдиите от Върховния административен съд по тълкувателно дело №4/2002 г., значи възможност като първа инстанция оспорването да бъде подсъдно на административните съдилища.

Имам определени съмнения в ефикасността на това предложение, защото, първо, то е правна възможност, не и задължение за министъра⁵⁵. Това значи, че е

⁵² В същото време законодателят възлага само на административните съдилища контрола за законосъобразност на актовете за одобряване на подробни устройствени планове на селищни образувания с национално значение – това са например: Курортните комплекси „Албена“, „Златни пясъци“, „Слънчев бряг“, „Дюни“, „Пампорово“, „Боровец“ – чл. 25, т. 2 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България във вр. с Решение №45 от 25.01.2005 г. на Министерския съвет за определяне на селищни образувания с национално значение, Държавен вестник, бр. 11 от 01.02.2005 г. и чл. 215, ал. 7 във вр. с чл. 129, ал. 1 от Закона за устройство на територията.

⁵³ Следвайки логиката на законодателя административният съд може да се произнесе по законосъобразността на акта за одобряване на подробния устройствен план на селищно образование (промишлено или курортно) с национално значение и неговият акт да е окончателен, но не може да се произнесе по законосъобразността на акта, с който на един мобилен оператор се прилага принудителна административна мярка да представи в тридневен срок искана от регулатора информация или с който на един кандидат радилюбител се отказва издаване на разрешително за правоспособност за радилюбител или се отказва откриването на процедура за учредяване на сдружение за напояване и то при условие, че съдебното решение ще подлежи на касационен контрол.

⁵⁴ Приет на първо четене от Народното събрание на 22.06.2017 г.

⁵⁵ Факта, че в проекта на Закона за изменение на Административнопроцесуалния кодекс - §108, по отношение на допълването на Закона за държавния служител с чл. 30а е използвана императивна форма на глагола – „оправомощава“, а не логичното „може да оправомощи“, не може да доведе до извод за задължителност на оправомощаването, защото това би значело просто законодателят да определи оправомощения орган за орган, който по закон да издава „актовете по назначаване, изменение или

въпрос на преценка на съответния министър дали да делегира или да не делегира правомощията си. И второ. Възлагането от законодателя на правомощието за издаване на един акт единствено на съответния министър по принцип е обусловено от преценката му за отговорността на министъра за провеждането на съответната политика.

Що се отнася до актовете на министри, то те безспорно, с оглед на чл. 125, ал. 2 от Конституцията, следва да подлежат на оспорване пред Върховния административен съд като първа инстанция. Проблемът в съдебната практика идва не от актовете на министрите, с които те осъществяват политиката на съответното министерство и които изрично са им възложени в качеството им на министри, а от актовете, с които министрите осъществяват функционална компетентност, т.е. актове, които законодателят не е възложил изрично и само на тях, но които с оглед на определени – административно-структурни или други причини, в конкретния случай се издават от тях.

Става въпрос за актовете, издавани от министрите, в качеството им на орган по назначаването. Тричленен и петчленен състав на Върховния административен съд, т.е. осем върховни съдии⁵⁶, се произнасят по заповедите за дисциплинарно наказание и за прекратяване на служебното правоотношение на държавни служители, военнослужещи и служители на Министерството на вътрешните работи и на отбраната. Абсолютно идентични като правно основание и факти актове за налагане на дисциплинарни наказания и за прекратяване на служебните правоотношения се разглеждат като първа инстанция от Върховния административен съд и от административните съдилища. Различната подсъдност е в зависимост от това кой орган изпълнява правомощията на орган по назначаването.

По идентичен начин стои въпроса и за ръководителя на управляващия орган на оперативните програми⁵⁷.

Това са само два примера, но ако се приеме, че смисъла на чл. 125, ал. 2 от Конституцията е на Върховния административен съд да бъдат подсъдни само актовете на министрите, които те издават в качеството си на централен едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност, а не и актовете, които те издават при упражняване на функционална компетентност, един от основните източници на първоинстанционни дела за върховния съд би могъл да бъде прекратен като при това

прекръпяване на служебното правоотношение“. Отделен е въпроса, че още с допълнението на чл. 6 от Закона за държавния служител с алинея 2 - Държавен вестник, бр. 99 от 2001 г., и алинея 3 – Държавен вестник, бр. 24 от 2006 г., и съответните им последвали изменения, по принцип законодателят създаде възможност за делегиране на правомощия на органа по назначаването, но това не доведе до намаляване на делата, подсъдни като първа инстанция на Върховния административен съд.

⁵⁶ А ако делото се върне за ново разглеждане – 16 върховни съдии.

⁵⁷ Правомощията на ръководителя на управляващия орган са установени в регламент на Европейския съюз и право на държавата е да определи кой точно неин орган ще ги упражнява в съответния момент. Нито правното, нито фактическото основание, въз основа на които се издават актовете от ръководителя на управляващия орган е различно в зависимост от това дали правомощията на ръководителя се упражняват от министъра или от друго определено от него лице.

делата биха били разглеждани от всички административни съдилища, защото администрациите на министрите, в значителната си част, имат териториални структури. Това незабавно ще доведе до исканата от всички бързина в решаването на дисциплинарни дела и на делата за прекратяване на служебните правоотношения⁵⁸, а възможността за касационно обжалване на решенията на първата инстанция е гаранция за еднаквото и точно прилагане на закона.

Изложеното ми дава основание да считам, че този втори подход е възможен и много по-ефикасен. Наред с това той не се нуждае от материален и финансов ресурс – само от разум и воля.

Б. По правосъдната функция на съда като касационна инстанция:

Тази функция на съда е основна, защото именно чрез нея Върховният административен съд осъществява конституционното си задължение за върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Видно от статистиката касационните и частните производства са близо 83% от всички дела подсъдни на съда.

Принципът в административното правосъдие е, че съдебните производства са двуинстанционни. Изключения са допустими само по силата на закон⁵⁹. Безспорно е, че подход за намаляване на натовареността на Върховния административен съд е въвеждането на едноинстанционност на съдебните производства по определени дела.

Въпросът е, първо, че законодателят не следва единна логика при въвеждането на едноинстанционността⁶⁰.

И второ. Вярно е, че правото на достъп до справедлив процес по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи по отношение на гражданските дела⁶¹ не е обвързано от задължително осигурено право на касационно обжалване⁶². Но тогава, когато съдебното административно производство е едноинстанционно се поставя въпроса за начина, по който Върховният административен съд ще осъществява конституционната си функция за върховен

⁵⁸ В доклада на председателя на Върховния административен съд за 2016 г. изрично е посочено, че постъпленieto на дела на пето отделение, което разглежда актовете за налагане на дисциплинарни наказания и за прекратяване на служебните правоотношения, драстично са нараснали – при 1 300 дела през 2013 г. през 2016 г. постъпилите дела достигат цифрата 1 741, а общо висящите са 2 754. Този огромен брой дела доведе до насрочването на дела за прекратяване на служебните правоотношения и за налагане на дисциплинарни наказания за период от година и половина след образуването им, което обективно е недопустимо за този вид дела.

⁵⁹ Член 131 от Административнопроцесуалния кодекс.

⁶⁰ Така например, законодателят въведе едноинстанционност на делата за одобрение на подробен устройствен план на селищни образувания с национално значение, но в същото време на касационно обжалване подлежи принудителната административна мярка за отнемане на свидетелството за управление на моторно превозно средство за срок от шест месеца при употреба на алкохол. Обикновено срокът на принудителната мярка отдавна е изтекъл, когато върховният съд се произнася по касационната жалба.

⁶¹ Към които спадат и административните дела, когато оспореният акт има за предмет гражданско право по смисъла на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

⁶² Виж решение *Delcourt v Belgium*, Application N2689/65, т. 25, 17 януари 1970.

съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

Видно от съдържанието на конституционната норма – чл. 125, ал. 1, конституционният законодател ясно е определил, че тази правораздавателна функция на съда се осъществява чрез съдебен надзор. Съдебен надзор съдът осъществява чрез инстанционния контрол по съдебни дела. Когато не е допустимо касационното обжалване Върховният административен съд не може да осъществява съдебен надзор. Приема се, че в този случай функцията по съдебен надзор Върховният административен съд изпълнява чрез тълкувателните решения по смисъла на чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт. Но общото събрание на Върховния административен съд не е съдебен орган.

Вярно е, че по силата на чл. 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт тълкувателните решения на Върховния административен съд са задължителни за съдебните органи, следователно и за първоинстанционните административни съдилища. Това обаче не е съдебен контрол за точното и еднакво прилагане на законите от административните съдилища, а задължително указание на върховния съд как административният съд да тълкува и прилага закона. Дали наистина първоинстанционният съд тълкува и прилага закона по начина, по който върховният административен съд е приел Върховният административен съд не може да провери. Следователно, по отношение на делата, които приключват на една инстанция, Върховният административен съд не може да осъществява ефективен надзор по смисъла на чл. 125, ал. 1 от Конституцията. А наличието на система за обжалване може да осигури висок стандарт на съдебните решения.

Това постави пред мен въпроса дали все пак не е необходимо за определен кръг първоинстанционни дела, за които не се предвижда касационен контрол, да се въведе подбор за допустимост до касационно обжалване. Националната съдебна практика и практиката на върховните съдилища от държавите членки на Европейския съюз показва такава възможност за намаляване на броя на делата, подсъдни на върховната съдебна инстанция⁶³.

Това е въпрос, който бих поставила на обсъждане от съдиите от Върховния административен съд, както и от заинтересована общественост.

В. По тълкувателната дейност на Върховния административен съд:

В последните седем години тълкувателната дейност на Върховния административен съд се разви значително. Много въпроси, които бяха тълкувани различно в съдебната практика получиха своето задължително тълкуване от общото събрание на съда.

⁶³ Michel Bobek, генерален адвокат в Съда на Европейския съюз, „Качество или количество? Преосмисляне на ролята на върховните юрисдикции в Централна Европа“, сп. „Европейски правен преглед“, т. XIV, с. 31.

Макар практиката на тълкувателни решения да има своята история в дейността на върховните съдилища в България имам определени притеснения, че тази функция на Върховния административен съд нито е конституционно установена, нито съответства на конституционната правосъдна функция на Върховния административен съд. Това е функция, установена в закон. Смисъла на правосъдната дейност е въз основа на фактите съдът да установи правото – *da mihi factum, dabo tibi ius*. С тълкувателното решение, във и независимо от фактите – *in abstracto*, върховният съд дава задължително за първоинстанционния съд тълкуване на правото. По този начин върховният съд, извън правосъдната си функция, налага една истина като окончателна и задължителна. Наред с това, съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията, съдебната власт е независима като при осъществяване на своите функции съдиите се подчиняват само на закона. Член 130, ал. 2 от Закона за съдебната власт задължава съдиите да се подчиняват не на закона, а на тълкувателно решение, било то и на върховния съд.

Без да навлизам повече във въпроса за характера на тълкувателните решения и тяхното значение⁶⁴ само ще си позволя да цитирам съдията във Върховния съд на Република Чехия Zdenek Kühn „малко вероятно е, ако десетки съдии участват в постановяването на тълкувателни решения, всички те да могат да се подготвят добре за разискване на сложни въпроси на правото. В края на краищата, ако някои съдии не са подготвени по въпроса, те не биха били видими в събранието на десетки хора, повечето от които трябва да замълчат, най-малкото за да не се надвиши предвиденото време за разисквания. В крайна сметка цялото „съдебно“ разискване все повече ще прилича на парламентарен дебат, с много мълчаливи слушатели, които след това ще последват в своето гласуване становището на лидерите, на които се доверяват най-много.“⁶⁵

Считам, че има основание **въпроса за тълкувателната компетентност на Върховния административен съд да бъде поставен на обсъждане** както в общото събрание на съдиите от съда, така и сред заинтересованата правна общественост.

Независимо от горното считам, че на основание чл. 119, ал. 1, т. 9 от Закона за съдебната власт пленумът на Върховния административен съд трябва да вземе решение за **начина на определяне на докладчиците на тълкувателните решения**, както и да прецени **необходима ли е промяна на правилата за приемане на тълкувателни решения**. В това отношение въведеното с правилата ограничение на правото на сезиране на общото събрание от състав на Върховния административен съд⁶⁶ считам за несъответно на правомощието на съответния съд да сезира

⁶⁴ Само за информация ще посоча, че съдът не е гарантиран от използване на института сезиране на върховния съд с искане за тълкуване с цели по-специфични от преодоляването на „противоречива или неправилна съдебна практика по тълкуването и прилагането на закона“ още повече, че трайна е практиката във Върховния административен съд висящите съдебни производства да се спират при образуване на тълкувателно дело, което има за предмет приложим закон.

⁶⁵ Zdenek Kühn, „Тълкувателни становища на върховните съдилища в Централна и Източна Европа“, сп. „Европейски правен преглед“, т. XV, с. 9.

⁶⁶ Точка 3.2 от Правила за приемане на тълкувателни решения от Общото събрание на съдиите от първа и втора колегия на Върховния административен съд и от Общото събрание на съдиите от колегията на Върховния административен съд.

Конституционния съд – чл. 150, ал. 2 от Конституцията, и бих предложила на пленума да обсъди приложимостта му. От усъвършенстване считам, че се нуждае и подготвителната дейност за осъществяване на тълкувателната функция на съда.

Считам, че общото събрание следва да направи **преглед на приетите тълкувателни решения** и с оглед на развитието на законодателството, на съдебната практика, в т.ч. като съобрази практиката на Съда на Европейския съюз и на Съда по правата на човека, да прецени има ли тълкувателни решения, които са загубили своето действие или по които е настъпило изменение в разбирането на съда.

3. Подобряване на качеството на правосъдието:

Освен факта, че намаляването на броя на делата, подсъдни на Върховния административен съд, е предпоставка за подобряване на качеството считам, че постигането на тази цел би било подпомогнато и чрез други дейности.

а) Дейности по подпомагане на професионалната квалификация на съдиите:

Множеството закони, по които Върховният административен съд осъществява правосъдната си функция, създава определено затруднение при следенето на съдебната практика - както тази на административните съдилища, така и тази на Върховния административен съд.

Въвеждането на Единната деловодно-информационна система на административните съдилища и на Върховния административен съд е възможност за систематизиране на практиката на Върховния административен съд по материя. Единната деловодно-информационна система е информационна среда, която следва да се използва за изграждане на вътрешна за системата на административното правосъдие база данни от съдебни актове по отделните материални закони.

Огромната обвързаност на българското административно право с правото на Европейския съюз е обективен факт, който изисква от административните съдии детайлно познаване на правото на Съюза и на практиката на Съда на Европейския съюз. Това не е лека задача. Тя би могло да бъде подпомогната чрез създаването в Единната деловодно-информационна система на база данни досежно не само релевантното законодателство на Европейския съюз, но най-вече досежно релевантната съдебна практика.

От значение за повишаване на професионалната квалификация на съдиите е и участието им в различни обучения. Поради своята натовареност съдиите от Върховния административен съд не винаги имат възможност да участват в обучения. Това налага **обученията да бъдат практически насочени** и с възможно най-висока степен на полезност. Участието в обучения следва да става при спазване на принципа на **прозрачност и равен достъп на всички съдии**.

Средство за повишаване на квалификацията на съдиите е и участието на Върховния административен съд в международни организации. Върховният административен съд е член на Асоциацията на държавните съвети и на върховните

административни съдилища на държавите членки на Европейския съюз и на Международната асоциация на върховните административни юрисдикции. Достиженията на тези две организации трябва да бъдат достъпни за всеки съдия и да бъдат ползвани като източник за повишаване на професионалната квалификация⁶⁷.

Съдиите от Върховния административен съд следва да бъдат насърчавани активно да участват в различни **международни форуми** като имат задължението да споделят наученото с колегите, защото не само професионалната квалификация, но и авторитета на съда, доверието в правосъдието се гради и чрез международните контакти.

б) Дейности по подобряване на работата на съдебните помощници:

Постигнатото от настоящото ръководство по отношение на дейността на съдебните помощници следва да бъде доразвито като съдебните помощници не само участват в изготвянето на проекти на съдебни актове, но и вземат дейно участие в подготовката на делото за съдебно заседание. Предварителната подготовка на делото и проучването му от съдията е гаранция за бързото и ефикасно правосъдие и именно в тази насока съдебният помощник би могъл да бъде изключително полезен.

Считам, че една от основните задачи на съдебните помощници следва да бъде изготвянето на сравнително-правни проучвания, които да бъдат ползвани както от съдиите във Върховния административен съд, така и от съдиите от административните съдилища.

Обучението и повишаването на професионалната квалификация са изцяло относими и за съдебните помощници, в т.ч. и досежно прозрачността и равния достъп на всички.

в) Дейности по подобряване на работата на съдебните служители:

Обективен факт е, че броят на съдебните деловодители и секретари е съответен на сегашния брой съдии. Считам обаче, че работата им следва да бъде предмет на проучване за оценка на натовареност и с оглед на резултатите от проучването да бъде извършено, ако е необходимо, преразпределение на функциите, за да може по-равномерно разпределената работа да подпомогне качеството и бързината на правораздаването.

Полезно считам, че би било и практическо обучение на съдебните служители, насочено към функционалните им задължения. Опитът на дългогодишните служители в това отношение е ценен и следва ефективно да бъде използван.

г) Дейности по ресурсно осигуряване на дейността на съдиите, съдебните помощници и съдебните служители:

Материално-техническо **обезпечаване на тълкувателната дейност** на Върховния административен съд – озвучителна и видео техника, система за електронно гласуване, е абсолютно необходимо, за да може – при липса на подходяща зала за

⁶⁷ Последното изследване на Асоциацията на държавните съвети и на върховните административни съдилища на държавите членки на Европейския съюз е посветено на унифицирането на административната юриспруденция в държавите членки на Европейския съюз.

провеждане на общите събрания, да се осигури поне минимално ефективна работна среда за 93-та съдии.

Въпросът за работното пространство, ако законодателят избере екстензивният начин на решаване на въпроса с натовареността на съда, ще стои с изключителна острота. Това значи, че Пленумът на Висшия съдебен съвет ще следва незабавно да осигури на съда необходимото сградно пространство за изпълнение на възложените на Върховния административен съд функции, защото в противен случай Върховният административен съд няма да може да изпълнява конституционните си правомощия.

Използването на модерни информационни и комуникационни технологии в работата на съдиите, съдебните помощници и съдебните служители има своето пряко отношение не само към качеството на правосъдната дейност, но и към достъпа до правосъдие. Това обаче не трябва, първо, да компрометира човешкия и символичния облик на правосъдието и второ, не трябва да води до ограничаване или нарушаване на процедурните правила и правата на страните. Не съдията служи на компютърната програма, а програмата е в полза на съда и на страните.

Считам, че Върховният административен съд следва да продължи възможността да бъде бенефициер по оперативните програми, за да укрепи технологичния си капацитет.

д) Обезличаването на съдебните решения:

Въведеното в изпълнение на Закона за защита на личните данни заличаване на лични данни от постановените от Върховния административен съд съдебни решения, макар формално да е в изпълнение на закона, доведе до изключително затруднено разбиране на съдебните решения. Извършвано интерактивно⁶⁸ то създаде такива уникални съкращения като Република Б. или О. конвенция или Съда на Е.С. или дело М. или адв. К. Я. или Храм-паметник А. Н. или чл. 68е З. или глагола „S“. Очевидно, че не това е целта на заличаването, защото това най-малко не са лични данни. Считам, че въпросът за заличаването на личните данни от съдебните актове се нуждае от ясна и точна нормативна регламентация, още повече в контекста на новия Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), приложим от 25.05.2018 г. и въведените с него изключения досежно дейностите по обработване, извършвани от съдилищата при изпълнение на съдебните им функции.

Правилното прилагане на Закона за защита на личните данни има пряко отражение към съдебната практика и е недопустимо в името на неговото прилагане

⁶⁸ Вътрешни правила за заличаване на личните данни в публикуваните съдебни актове в интернет страницата на Върховния административен съд, одобрени със Заповед №1369 от 07.09.2016 г. на председателя на съда.

съдебната практика да бъде доведена до невъзможност за ползване и с това да загуби значението си за правото и за правосъдието.

е) Организационни мерки за подобряване на качеството:

Макар и не с не толкова решаващ ефект, някои организационни мерки също биха могли да допринесат за подобряване на качеството на правосъдната дейност. Съществуващата вътрешна електронна мрежа, а и включването на съда в Единната деловодно-информационна система позволява да се обмисли сериозно въпроса за създаването на **дигитална библиотека**. Достъпа по електронен път до ценни за съдебната практика статии и книги в областта на административното право е възможност, която би трябвало да бъде използвана, разбира си, при спазване на авторското право.

Електронен вариант би могло да има и издаването от съда **списание „Административно правосъдие“**. Електронният достъп на съдиите до публикуваните в списанието статии би облекчил работата им.

4. Дейности по организацията на работата на съдиите:

Въведеното с изменението на Закона за съдебната власт – чл. 119, **съдийско самоуправление** е възможност, която следва да се използва активно. Въпросите от компетентността на пленума са изрично посочени в чл. 119, ал. 2 от Закона за съдебната власт, но това не значи, че пленума не следва да бъде място за обсъждане и на други вълнуващи състава на съда въпроси. Алинея 3 на чл. 119 ясно сочи на такава възможност. Съдът е колективен орган по своята същност и самоуправлението е знак за зрелостта на съдиите в него и за възможността да решават общо важните за дейността на съда въпроси.

На свое заседание тази година пленумът на Върховния административен съд прие решение за създаване на работна група, която да предложи материал за обсъждане във връзка с установяването на обективен първичен **измерител на натовареността** въз основа на необходимо присъщото време за разглеждане и приключване на делата. Съзнавам, че всяка една такава система за оценка на натовареността е до известна степен условна, но тя все пак е ориентир и би могла да бъде добра база за правилното разпределение на делата в рамките на съда. За това считам, че работата трябва да започне. Няма да е лесно, но би могло да се създаде в определена степен обективен критерий за натовареността на съдиите.

Разпределението на видовете дела с оглед на приложимия материален закон по отделните отделения е въпрос, който независимо, че не фигурира в чл. 119, ал. 1 от Закона за съдебната власт, следва да бъде решаван от председателя **само след и въз основа на обсъждане от пленума**. За недопустима считам инцидентната и необоснована смяната на материята на отделенията.

Разпределението на делата между отделенията само след обсъждане от пленума разглеждам, от една страна, като гаранция за вътрешната независимост на съдиите, а от друга – като предпоставка за професионализма им. Материята, предмет на

съдебните административни дела, не е лека и истински професионалист не се изгражда лесно. Ролята на съда и доверието на обществото в него са функция на професионализма на съдиите и е недопустимо той да бъде необосновано поставян на изпитание. Разбира се, отчитам предизвикателствата, които тясната специализация крие и най-вече склонността да се повтарят предходни решения, което може да попречи на развитието на съдебната практика в съответствие с потребностите на обществото, поради което ценна е и възможността за определена степен на многостранност на съдиите, така че да може да има гъвкавост в работата с всички видове дела. Това, впрочем, се доказва при налагащото се преразпределение на делата поради пренатовареност на някои от отделенията.

Изключително сериозно внимание считам, че следва да бъде обърнато на системата за събиране и обработка на **статистическата информация**. Пълната и точна статистическа информация е предпоставка за правилни управленски решения, но статистическата информация има и важна обществена роля за разбирането и подобряването на работата и ефикасността на съда.

Наличието на вътрешна информационна система е добра основа за събирането и обработването на значителна статистическа информация, а включването на Върховния административен съд в Единната деловодно-информационна система само би следвало да разшири базата данни и възможностите за обработка. Яснотата за първоинстанционните и касационните дела по материални закони е сериозен аргумент при обсъждане на въпроса с натовареността на съдиите и разпределението на видовете дела по отделения. Наличието на тази информация, съотнесена към подробната информация за видовете административни дела, разглеждана от административните съдилища, би могла да обоснове много аргументирано необходимостта от преразпределение на делата между Върховния административен съд и административните съдилища⁶⁹.

По силата на чл. 11, ал. 3, т. 2 от Наредбата за единните държавни изисквания за придобиване на висше образование по специалността „Право“ и професионална квалификация „юрис“ във вр. с чл. 9, ал. 3, т. 5 от Закона за висшето образование и на чл. 229, ал. 3 от Закона за съдебната власт съдиите от Върховния административен съд участват в **държавните изпитни комисии** по публичноправни науки и в изпитните комисии по провеждане на изпита за придобиване на правоспособност. Считам, че на основание чл. 119, ал. 1, т. 10 от Закона за съдебната власт начина на определяне на участниците следва да бъде решен от пленума и да се създаде нарочен регистър за участията. По този начин, ще се избегне възможността за субективизъм в тази дейност и тя ще бъде прозрачна.

Създаването във вътрешната мрежа на **страница за дейността на пленума** на Върховния административен съд, в т.ч. осигуряването на достъп до протоколите от неговите заседания, е също действие в подкрепа на прозрачността на управлението.

⁶⁹ Информацията на административните съдилища е достъпна на адрес http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/15/STAT_TABLIC1%202016-0.pdf.

V. Ролята на председателя на Върховния административен съд по отношение на административните съдилища:

Председателят на Върховния административен съд има своите функции и отговорности не само към Върховния административен съд, към върховните съдии и съдебните служители във върховния съд. Със създаването през 2006 г. на 28-те административни съдилища в страната бе изградена единна и самостоятелна система на административното правосъдие. Тъй като системата на административното правосъдие е отделна и самостоятелна от общите съдилища, именно председателят на Върховния административен съд е този, който осъществява контролни функции по отношение на организацията на дейността на административните съдилища – чл. 122, ал. 1, т. 9 от Закона за съдебната власт.

В настоящата концепция няма да разглеждам в дълбочина състоянието и работата на административните съдилища само ще посоча моите виждания за основните отговорности на председателя на Върховния административен съд по отношение на тяхната дейност.

За изминалите десет години административните съдилища укрепнаха, изградиха професионален и административен капацитет, а държавата създаде за повечето от тях много добри материални условия на труд.

Информационното табло на Европейския съюз за правосъдие 2017 г.⁷⁰ показва, че административните съдилища в България са на четвърто място в Европейския съюз по бързина на решаване на административните дела със средно 122 дни, в които съдебното производство приключва. Това наистина е забележително постижение.

И административните съдилища, както Върховния административен съд, имат за своя стратегическа цел качествено и ефективно правосъдие, която следва да се изпълнява в среда, гарантираща независимостта на съдиите и на съдилищата. С оглед на това отговорност на председателя на Върховния административен съд е да работи именно за изграждането и поддържането на такава среда и за качествено и ефективно правосъдие.

Сериозно предизвикателство пред председателя на Върховния административен съд е неравномерна натовареност на административните съдилища. Статистиката показва⁷¹, че разликата между най-натоварения и най-малко натоварения съд е пет пъти, което обективно показва проблем. С оглед на това като основен приоритет в работата на председателя на Върховния административен съд по отношение на административните съдилища считам въпроса за правилното разпределение на делата в рамките на административното правосъдие.

⁷⁰ Фигура 35, достъпна на адрес http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm. Таблото отчита необходимото време за решаване на делата от първоинстанционните административни съдилища.

⁷¹ http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/15/STAT_TABLIC1%202016-0.pdf

Но първо, за административните съдилища натовареността е обективен факт на който те по никакъв начин не могат да влияят. Съдът образува дела само когато е сезиран. Съдът не се самосезира. Следователно, административните съдилища имат натовареността, която законодателят е определил и която дейността на административните органи предполага.

Второ. Предмета на административното правосъдие – законосъобразността на административен акт, обективно е обвързан с дейността на административните органи на централно и на местно ниво, а ноторна е драстичната разлика в социално-икономическата активност на отделните области в страната, както и концентрирането на централната власт в столицата.

И трето. След като държавата създаде 28-те административни съдилища, след като инвестира ресурс в изграждането на професионален капацитет и на материална база за тяхното функциониране, да се пристъпва към тяхното закриване, без да се държи сметка за факта, че те са част от единната система на административното правосъдие заедно с Върховния административен съд, считам за неефективно.

Фактите ясно сочат, че имаме изградена система на административно правосъдие, която като цяло не е равномерно натоварена – пренатоварени са Върховният административен съд и Административен съд, София град. Това считам, че налага законодателят да прецени и преосмисли принципа на разпределение на правораздавателната компетентност между Върховния административен съд и административните съдилища и между самите административни съдилища. Изменението на принципа на местната подсъдност, в сила от 2014 г., даде определен резултат, което показва, че въпроса за равномерната натовареност на административните съдилища и на Върховния административен съд следва да търси своето решение чрез преосмисляне на правилата на родовата и местната подсъдност.

Едва когато се постигне, чрез правилата на родовата и местната подсъдност, равномерно разпределение на административните дела между Върховния административен съд и административните съдилища и между самите административни съдилища, следва да се извърши преценка получената в резултат на това натовареност на административните съдилища обосновава ли необходимост от промяна на съдебната карта на административното правосъдие. Всяко прибързано решение на този въпрос само би довело до нови проблеми и до безсмислен разход на човешки и материален ресурс.

Известно е, че критериите, по които трябва да се оценява съдебната карта, са: достъпа до съд с оглед на близостта на гражданите до съдилищата; минималният брой съдии в съда, който осигурява изпълнението на възложените функции; намаляването на разходите за ресурсно осигуряване на съда; увеличаването на качеството и гарантиране на адекватното изпълнение на задълженията на съда. При анализа на тези критерии за ефективността на съдебната карта на административните съдилища следва да се отчита и факта, че става въпрос за административно правосъдие,

т.е. правосъдие, което е средство за защита на гражданите и юридическите лица от действията на държавните органи.

Административен съд, София град, с оглед на натоварването, което е пъти по-голямо от това на други административни съдилища, следва да бъде обект на специално внимание особено ако приетият на първо четене проект на Закон за изменение на Административнопроцесуалния кодекс стане закон. Това ще доведе до натоварване на Административен съд, София град, защото повечето от регулаторните органи, чиито актове се предлага да бъдат родово подсъдни на административен съд, нямат „териториални структури на администрацията“ по смисъла на §1, т. 1а на Административнопроцесуалния кодекс, и следователно жалбите срещу тях ще бъдат местни подсъдни на Административен съд, София град. Това автоматично ще доведе до необходимост от увеличаване на броя на съдиите в Административен съд, София град, което пък от своя страна поставя въпроса за обезпечеността на съда с работни помещения.

Горното считам, че доказва необходимостта от комплексен и балансиран подход към въпроса за разпределение на родовата и местната подсъдност в системата на административното правосъдие.

Извън въпроса за натовареността на административните съдилища считам, че следва да продължи традицията на срещи на председателя на Върховния административен съд с ръководителите на административните съдилища. Това е успешна форма на пряка комуникация между председателя на Върховния административен съд и ръководителите на административните съдилища, но считам, че резултатите от тези срещи трябва да бъдат достъпни в Единната деловодно-информационна система. Наред с това срещите на председателя не трябва да се ограничават до административните ръководители. Председателят на Върховния административен съд и съдии от съответното отделение на Върховния административен съд също биха могли да извършва регулярни срещи със съдии от различните административни съдилища за обсъждане на въпроси от съдебната практика и администрирането на делата. Резултатите от тези обсъждания, които са релевантни за съдебната практика, следва да бъдат достъпни в рамките на Електронната деловодно-информационна система.

Председателят на Върховния административен съд считам, че следва активно да упражнява правомощията си по чл. 122, ал. 1 т. 9 от Закона за съдебната власт⁷² като резултатите от проверките стават достъпни в рамките на Електронната деловодно-информационна система.

Водещо в отношенията на председателя на Върховния административен съд с ръководителите и съдиите от административните съдилища следва да бъде отговорността за тяхната дейност, отговорността за тяхната независимост и професионална квалификация.

⁷² Председателят на Върховния административен съд извършва проверки на организацията на дейността на съдиите от административните съдилища.

VI. Председателят на Върховния административен съд и Висшият съдебен съвет:

Председателят на Върховния административен съд е и член по право на Висшия съдебен съвет. В това си качество той, както всеки един член на Съвета, е отговорен за управлението на съдебната власт.

Главната задача на председателя на Върховния административен съд като член на Пленума и на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет считам, че е да полага усилия за установяването и утвърждаването на управленска култура в органа на съдебната власт основана на зачитане на личното и професионално достойнство на всеки, на работен и диалогичен език, на компетентност и отдаденост на една обща цел – независимостта на съдебната власт и повишаване на нейния професионализъм. Морала и професионалното поведение на членовете на Висшия съдебен съвет са мерило за авторитета на цялата съдебна власт.

Основната задача на Висшия съдебен съвет – и на Пленума, и на Съдийската колегия, считам, че е да бъде гарант за независимостта на съдебната власт и на всеки съдия, прокурор и следовател. Съветът трябва да съдейства за подобряване на ефективността и качеството на правосъдието и на дейността на прокурорите и следователите чрез кадровата политика и ресурсното осигуряване на дейността на органите на съдебната власт.

Като член на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет председателят на Върховния административен съд трябва да работи за утвърждаване на принципен, прозрачен и обективен подход на кадровата политика, за изпълване със съдържание на законовите критерии за кариерно израстване и за избор на административни ръководители. Хората са най-ценното и най-важното в една система и Висшият съдебен съвет им дължи справедливост и зачитане на човешкото и професионално достойнството. Считам, че дисциплинарните наказания на съдии за дисциплинарните нарушения по чл. 307, ал. 3, т. 1 и 2 от Закона за съдебната власт⁷³ са допустими едва тогава, когато са изчерпани другите възможни средства за преодоляване на затрудненията в работата.

По отношение на основното правомощие на Пленума на Висшия съдебен съвет – управлението на бюджета на съдебната власт, усилията трябва да бъдат насочени към въвеждане и утвърждаване на истинско програмно бюджетиране. Ефикасността на разходване на финансовия ресурс е мерило за качеството на управлението, а от данните от Информационното табло на Европейския съюз за правосъдие 2017⁷⁴ е видно, че има още много какво да се желае в управлението на финансовия ресурс. Бих поставила на обсъждане и въпроса за определена

⁷³ Член 307, ал. 3, т. 1 „системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони“ и т. 2. „действие или бездействие, което неоправдано забавя производството“.

⁷⁴ Фигури 32, 33 и 34 достъпни на адрес http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm.

децентрализация на бюджета на органите на съдебната власт⁷⁵, както и утвърждаването и спазването на ясни критерии при разпределянето на човешкия и финансов ресурс между органите на съдебната власт. Постоянно вниманието на Пленума на Висшия съдебен съвет трябва да бъде ангажирано със спазването на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт⁷⁶, защото осигуряването на възнаграждение на съдиите, прокурорите и следователите в съответствие с достойнството на професията и тежестта на отговорностите им е гаранция за тяхната независимост.

VII. Ролята на председателя на Върховния административен съд:

1. Основен принцип при изпълнение на правомощията на председателя на Върховния административен съд: временно пръв между равни.

2. Основна задача: да бъде гарант на съдийската и институционалната независимост и на повишаването на качеството и ефективността на правосъдието.

За правилното изпълнение на основната задача председателят на съда трябва да продължи да правораздава, защото само по този начин може да има истинска ежедневна информация за работата на съда и разбиране за проблемите на съдиите и съдебните служители, а и само така може да поддържа професионализма си.

За да бъде гарант на съдийската независимост в ежедневната си дейност, председателят на съда трябва да създава и да поддържа професионална среда на свобода, доверие и отговорност.

Съдийската независимост следва да има съдържание, съответно на установените национални и международни стандарти за независимост⁷⁷.

Отговорността на председателя за повишаване на качеството и ефективността на правосъдието изискват ежедневна работа за създаване на среда, в която е възможно повишаването на професионалната квалификация на съдиите, съдебните помощници и съдебните служители.

Председателят представлява съда и съдиите, което значи, че следва да отстоява становищата на пленума на Върховния административен съд по законопроекти, които се отнасят до дейността на Върховния административен съд и на съдиите от административните съдилища.

⁷⁵ Виж Доклад на Световната банка за състоянието, натовареността и разходите на съдебната система за 2015 г. http://www.justice.government.bg/Files/Bulgaria-Jud_Performance_Caseload_Expend_Review_final_635828421858500895.pdf

⁷⁶ „Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния осигурителен институт.“

⁷⁷ Основни принципи за независимост на съдебната власт на Организацията на обединените нации от 1985 г.; Бангалорски принципи за поведението на съдиите, одобрени с Резолюция 2006/23 на Икономическия и социален съвет на Организацията на обединените нации; Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно независимостта, ефикасността и ролята на съдиите; Европейска харта за статута на съдиите (1998) и други.

Председателят осъществява комуникацията с другите власти. Комуникация трябва да се основава на принципа на равенството и разделението на властите и при отстояване на независимостта на съда и на съдиите.

Задължение на председателя е да представя съда и съдиите в обществото по начин, който да повишава доверието в тях. Ефективността на правосъдието е най-доброто средство, за да се спечели уважението и доверието на обществото, но съдът трябва да е отворен за критики, да се учи от грешките си и така да подобрява работата си. Независимостта и отчетността не си противоречат, а взаимно се усъвършенстват. Една от ефективните форми на отчетност са годишните доклади, които председателят на съда представя на Висшия съдебен съвет и чрез него на Народното събрание, поради което следва да бъдат използвани максимално ефективно.

Председателят представлява съда и в международните контакти, като включването на максимално широк кръг съдии в тази дейност е гаранция за утвърждаване на авторитета и доверието във Върховния административен съд. В това отношение изключително важна е добрата комуникация със Съда на Европейския съюз и Съда по правата на човека.

Председателят трябва да изпълнява правомощията си по професионален и прозрачен начин, при зачитане на личното и професионално достойнство на всеки съдия, съдебен помощник, съдебен служител.

VIII. Лична мотивация:

Професионалното ми развитие е свързано с административното правосъдие от 1993.

Знанията и опита, които имам, мисля, че могат да бъдат полезни за повишаване на качеството на административното правосъдие и за укрепване на независимостта на Върховния административен съд.

Съдия Соня Янкулова