



Munich Personal RePEc Archive

**The new amendments in the CAP – a
step to a more effective administrative
justice**

Dimitrova, Diana

2019

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/93108/>
MPRA Paper No. 93108, posted 08 Apr 2019 18:45 UTC

НОВИТЕ ПРОМЕНИ В АПК – СЪПКА КЪМ ЕДНО ПО-ЕФЕКТИВНО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОНАЗДАВАНЕ

*Гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически университет – Варна*

THE NEW AMENDMENTS IN THE CAP – A STEP TO A MORE EFFECTIVE ADMINISTRATIVE JUSTICE

*Chief Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD
University of Economics – Varna*

Резюме

В доклада са разгледани някои от промените, направени в Административнопроцесуалния Кодекс, свързани с въвеждането на електронни съобщения при комуникацията между страните като стъпка към електронното правосъдие. Акцент е поставен върху регулацията в общите разпоредби на кодекса, направено е сравнение с разпоредбите на Гражданския Процесуален Кодекс. На база на извършения анализ са направени изводи и обобщения.

Ключови думи: електронно правосъдие; електронни съобщения; комуникация между страните; призоваване.

Abstract

The report examines some of the amendments in the Code of Administrative Procedure, related to the introducing of electronic messages in the communication between the parties as a step to the electronic justice. Accent is put on the regulation in the general rules of the Code, the author makes parallel to the regulation in the Code of Civil Procedure. Based on the analysis are made conclusions and summaries.

Key words: electronic justice; electronic messages; communication between the parties; summoning.

Въведение

В съвременното изключително динамично развиващо се дигитално общество информационните и комуникационни технологии

навлизат във всички сфери на нашия живот – както в бизнеса така и в държавната администрация и управление. Развитите държави въвеждат електронно управление, електронно правителство и електронни услуги. Електронното управление се разглежда като средство за повишаване на ефективността на процесите както в самата администрация така и при взаимодействието ѝ с други държавни органи, граждани, служители, бизнес чрез използване на електронни услуги¹. Между електронното правосъдие и електронното управление съществува технологична и нормативна обвързаност. Електронното правосъдие следва да облекчи достъпа до правосъдие от страна на гражданите и бизнеса и да повиши ефективността на сектор „Правосъдие“² в България. Концепцията за електронно правосъдие³ е неразделна част от съдебната реформа. Както на национално така и на европейско ниво се предприемат редица мерки за подобряване и ускоряване на процесите, на предаването и връчването на съдебни и извънсъдебни документи по граждански и търговски дела между държавите-членки като се обсъжда и въвеждане на електронен обмен на документи между органите чрез създаването на децентрализирана информационна система. България като член на ЕС се стреми да доразвие и постигне електронно управление и електронни услуги, съответно електронно правосъдие. Действащата към момента уредба обхваща редица закони и подзаконови актове като Закона за електронното управление (ЗЕУ)⁴, Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги (ЗЕДЕУУ)⁵, Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)⁶ и др.. В сектор „Правосъдие“ в България понастоящем не се дава достатъчна правна въз-

¹ Виж и Стратегия за развитие на електронното управление в РБ 2014-2020.

² Така и в Стратегия за въвеждане на електронното управление и електронното правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014-2020.

³ Приета с Решение от 21.11.2012 г. на Правителството на РБ.

⁴ Обн. ДВ. бр. 46 от 12 Юни 2007 г., изм. и доп. ДВ. бр. 94 от 13 Ноември 2018 г.

⁵ ЗЕДЕУУ Обн. ДВ. бр. 34 от 6 Април 2001 г., изм. ДВ. бр. 14 от 13 Февруари 2018 г.

⁶ ЗЗЛД Обн. ДВ. бр. 1 от 4 Януари 2002 г., изм. ДВ. бр. 7 от 19 Януари 2018 г.

можност за използване на електронни документи и електронни подписи между граждани и съдебната система, също и в дейността на различните органи на съдебната власт и техните администрации, както и за упражняване на процесуални права в електронна форма. Създадени са ограничени възможности за водене и поддържане на списъци или книги в електронна форма, но това са само единични разпоредби в някои процесуални закони.

С промените в Административнопроцесуалния Кодекс (АПК)⁷, направени със ЗИД на АПК⁸, обнародван в ДВ брой: 77, от дата 18.9.2018 г. са въведени нови разпоредби за реализиране на електронно правосъдие, а именно осъществяването на комуникация между лицата в административния процес чрез електронни съобщения. По този начин АПК е първият ни процесуален кодекс, следващ развитието в обществените отношения и бързите темпове на дигитализация и въвеждащ по категоричен начин детайлно регламентиране на уведомяване и връчване на документи по електронен път. Разгледаната проблематика е **безспорно актуална** от една страна предвид обективната необходимост от използване на електронни документи при осъществяване на правосъдието и скорошното приемане на тази регулация, от друга изследването на новоприетите норми и посочването на евентуални проблемни моменти би могло да улесни приложението им.

Цел на настоящия доклад е да се изследват нововъведените в АПК нормативни правила, въвеждането на мерки за електронно правосъдие, а именно осъществяването на комуникация между лицата чрез електронни средства в административния процес.

Анализът се основава на новите законодателни решения въведени със ЗИД на АПК, обнародван в ДВ брой: 77, от дата 18.9.2018 както и сравнителни аспекти с нормите предвидени в Гражданския Процесуален Кодекс (ГПК)⁹. На база извършеният анализ се правят изводи и обобщения.

⁷ ЗИД на АПК обнародван в ДВ брой: 77, от дата 18.9.2018 г.

⁸ АПК Обн. ДВ. бр. 30 от 11 Април 2006 г., изм. и доп. ДВ брой: 77, от 18 Септември 2018 г.

⁹ ГПК Обн. ДВ. бр. 59 от 20 Юли 2007 г., изм. и доп. ДВ. бр. 65 от 7 Август 2018 г.

За реализиране на горепосочената цел се извеждат **следните задачи:**

1. Изследване на нововъведените нормативни решения и сравнителен анализ с регулацията на електронната комуникация в ГПК;
2. Извеждане на изводи и обобщения с практическа насоченост по приложението на нормите.

Авторът е използвал традиционни методи в правните изследвания – правно-догматичен метод и сравнителноправен със законодателни решения в други процесуални закони за осъществяване на поставените цели.

Предвид ограничения обем на доклада авторът се е спрял основно на нововъведените разпоредби относно комуникация между страните по електронен път в общите разпоредби на АПК. Материалът е съобразен с нормативната уредба към 09.11.2018 г.

Изложение

Проблематиката при връчване на призовки, книжа и съобщения винаги е съществувала и продължава да води до забавяне на процеса. Приемането и влизането в сила на ЗДЕУУ направи възможно електронните документи да са равностойни на хартиените като те могат да бъдат подписвани с обикновен, усъвършенстван или с квалифициран електронен подпис (с правното значение на саморъчен подпис). Този закон обаче не регулира обществените отношения, свързани с упражняване на процесуални права в електронна форма и със зачитането от страна на органите на съдебната власт на правната стойност на електронния документ и електронния подпис. Действащият Закон за съдебната власт (ЗСВ)¹⁰ вече предвижда възможност за водене на дела в електронна форма от страна на органите на съдебна власт, както и възможност за преобразуване на хартиени документи и доказателствени материали (ако естеството им го позволява) в електронни такива като разпоредбите следва да влязат в сила от 10.8.2019 г.. В процесуалните кодекси е оскъдна регулацията и на процесът по предоставяне на възможности за призоваване по електронен път. За да могат гражданите да упражняват

¹⁰ ЗСВ Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., изм. и доп., бр. 49 от 12.06.2018 г.

процесуалните си права по електронен път, както и органите на съдебната власт да извършват процесуални действия по електронен път (например издаване на актове, уведомявания, удостоверителни волеизявления) следва не само да се въведе нормативна уредба за използването на електронни документи и електронни подписи и използване на технологиите при работата и комуникацията с органите на съдебната власт, но и да се осигурят необходимите технически средства.

С идеята за постигане на ефективен и бърз административен процес и правораздаване в АПК се създават нормативни предпоставки за въвеждане на уведомяване и връчване на документи по електронен път както между страните по делото и съда, така и в рамките на самото административно производство. Своевременното връчване на призовки, книжа и съобщения посредством електронизация следва да ускори разглеждането на делата и да спомогне за избягване на отлагането им поради умишлени действия на страните за неполучаване на съобщенията. Направен е опит за извеждане на регулацията в общите разпоредби на кодекса с цел унификация и улесняване на производството, като разпоредбата на чл. 18а АПК следва да регламентира изчерпателно начина на осъществяване на комуникация между страните по делото и съда и между лицата и административния орган. Измененията са съобразени със ЗЗЛД чрез създаване на ограничен и контролиран достъп до електронното дело. Електронните съобщения съответно са съобразени с достиженията на информационното общество, периодът за въвеждането им до 10 октомври 2019 следва да даде възможност за техническо и материално обезпечаване. Внесеният законопроект обаче се различава съществено от приетите разпоредби като те до голяма степен са облекчени и не въвеждат предложените задължения на страните за предоставяне на електронна поща или мобилен телефон за призоваване и получаване на документи и съобщения. Отпаднала е и предвидената фикция за връчване при неизпълнение на задължението за посочване на електронен адрес или мобилен телефон, която следваше да гарантира ефективността на електронното връчване.

В чл. 18а ал. 1 АПК са въведени разпоредби относно начина на сезиране на административните органи, органите на съдебната власт, лицата, осъществяващи публични функции и организациите предоставящи обществени услуги (Андреева, Йолова, & Димитрова, Основи на публичната администрация, 2004) (Цанков, Андреева, Йолова, & Димитрова, 2006) (Андреева & Йолова, Основи на публичното право, 2016). Първият посочен начин за подаване на жалби, протести, молби, искове, питания, сигнали и предложения е по електронен път по реда на ЗЕУ съответно по ЗСВ. Другата предоставена възможност е чрез лицензиран пощенски оператор, както и по факс или по друг начин, оповестен от съответния орган на Интернет страницата му. Предвид формулировката на разпоредбата следва да се приеме, че първо е относима към случаите на сезиране в писмена, а не и устна форма на административния орган и второ създава се само възможност, но не и задължение и гаранция за ползване на електронната форма на комуникация. На лицето са дадени алтернативни възможности за избор на начина на комуникация. Следва да се отбележи и, че от една страна законодателят е избрал подход с препращане към други нормативни актове, от друга препратките не са към конкретните разпоредби в ЗЕУ и ЗСВ, което от своя страна е предпоставка за неясноти и съответно би довело до проблеми в приложението и практиката. Допълнителна предпоставка за неясноти е факта, че в ЗСВ разпоредбите са формулирани общо и единствено в ч. 360 е ал. 1 ЗСВ е посочено, че Пленумът на ВСС приема наредба¹¹, с която определя техническите изисквания за извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма и начините за извършването им както и форматите и техническите изисквания, на които трябва да отговарят електронните документи, изпращани към и от органите на съдебната власт, както и начините за подаването им от гражданите и организациите и др.. В разпоредбата на чл. 18а ал. 1 АПК е регламентирано сезирането като процесуално действие, на страните е оставен

¹¹ Наредба № 6 от 3 август 2017 г. за извършване на процесуални действия и удостоверителни изявления в електронна форма ДВ брой: 67, от дата 18.8.2017 г

избора от алтернативно изброените средства за комуникация, не е създадено нито задължение за използване в посочения ред нито има някакво ограничение при избора. Допълнителна неяснота създава и последната алтернатива предвидена в разпоредбата: „...или по друг начин, оповестен от съответния орган на Интернет страницата му” – въпросът е дали други средства на комуникация следва да са валидни само ако са посочени на интернет страницата на органа.

Чл. 18 а ал. 2 АПК създава задължение за административните органи, органите на съдебната власт, лицата, осъществяващи публични функции и организациите предоставящи обществени услуги да осигурят техническа възможност за подаване по електронен път на жалби, протести, молби ... (изброените в ал. 1) по реда на ЗЕУ при производства пред административен орган или по ЗСВ при производства пред съд. С въвеждането на задължението обаче не се решава проблема с практическото приложение и осъществяването, което изисква развитието и въвеждането на информационни и комуникационни технологии и е свързано със значителни разходи за осигуряването му, както и обучение на служителите за работа с него.

Следващата ал. 3 на чл. 18 а АПК урежда едно процесуално действие, а именно подаване на жалба или протест по електронен път по реда на ЗЕУ. За органът следва задължението да изпрати на съда жалбата или протеста заедно със заверено копие от цялата преписка по издаване на акта, при неизпълнение на което се дава възможност за подаване директно до съда по електронен път по реда на ЗСВ, а съдът изисква преписката служебно от органа. При анализа на нормата се установява, че жалбата или протестът се подават по електронен път, не е изяснено обаче как се изпраща преписката, като избраната формулировка: „...заверено копие...” предполага изпращане на хартиен носител или не е вменено задължение за изпращане по електронен път.

Разпоредбата в чл. 18 а ал. 4 АПК касае правната възможност на заявителя, жалбоподателя, както и заинтересовани граждани, които са привлечени или встъпили като страни да предоставят на съда информация относно средства за комуникация, с които разпо-

лагат. Не става ясно за какво следва да се предостави тази информация. За разлика от това в ал. 5 на същата разпоредба се регламентира задължението на административните органи, органите на съдебната власт, но също и организациите и адвокатите, участници в производствата да посочат електронен адрес съгласно ЗЕУ или ЗСВ за призоваване и получаване на документи и съобщения. При анализа се установява, че тук е посочено точно за каква цел се предоставя информацията, но правят впечатление редица други неясноти. Първо остава неясно „за призоваване и получаване на документи и съобщения” само за производствата пред съд ли се отнася. Второ неясно е какъв електронен адрес предоставя административния орган – в производството по издаване на административен акт, когато заявителят заявява издаването по електронен път това следва да е адреса, на който се осъществява комуникацията – отново липсва препратка към конкретни разпоредби на ЗЕУ. Съществува и хипотезата, в която административният орган е страна по съдебното производство. В този случай, съгласно чл. 360 е ал. 1 т. 7 ЗСВ и чл. 20 ал. 1 и 26 ал. 1 и 2 от Наредба №6 получаването на документи става през личен потребителски профил на заявителя чрез Единния портал за електронно правосъдие – отново остава неясно какъв точно адрес се посочва. Адресати на задължението наред с административните органи и органите на съдебната власт са и адвокатите – и тук се създава предпоставка за неясноти като от една страна е създадено задължение, от друга липсва механизъм за контрол за изпълнението¹². Освен това съгласно регламентацията в чл. 32 ал. 1 от Наредба №6 за приемане на електронни изявления и електронни документи от органи на съдебната власт се изисква изразено изрично писмено съгласие на лицето, заявило извършване на процесуално действие в електронна форма, докато в чл. 18а ал. 5 се създава задължение за адвоката – или ако лицето се представлява процесуално от адвокат комуникацията задължително ще се осъществява по електронен път. За юрисконсултите, които също се явяват процесуални представители не е предвидено подобно задължение.

¹² По подробно виж Янкулова, С., Николова, Т., Промените в АПК 2018, ИК „Труд и право”, София 2018 г., с. 63-68.

Изменена е и действащата досега уредба по отношение на съобщаване и изпращане както в административното производство така на съобщаване и призоваване в съдебното производство – съгласно чл. 137 ал. 1 и чл. 138 ал. 1 АПК когато в производството пред административния орган гражданинът е предоставил информация по чл. 18 а ал. 4 АПК съобщенията и призовките се връчват по този ред, освен ако не се посочи друго по делото. Съгласно чл. 137 ал. 2 АПК съобщенията до административните органи, органите на съдебната власт, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, организациите и адвокатите се връчват на посочения в производството пред административния орган електронен адрес, освен ако по делото не посочат друг електронен адрес. И в разпоредбите относно връчване на съобщения и призовки в производството пред съд е предвидена възможността за електронно изпращане, но при невъзможност за извършването по този начин остава възможността за други способи на връчване. И в предходните разпоредби в АПК бяха предвидени възможности за изпращане на съобщения и призовки по електронна поща, но нововъведените разпоредби са по-детайлни и съдържат препратки и към ЗЕУ (и тук не към конкретни норми). При сравнителният анализ с разпоредбите в ГПК се установява, че за разлика от нововъведените подробни разпоредби в АПК те са просто и кратко формулирани без препратки към други нормативни актове. За разлика от регламентацията в общата част на АПК, която е относима както за процеса пред административния орган така и пред съда, в ГПК регламентацията разбира се е относима единствено за производството пред съда. В чл. 42 ал. 4 ГПК е уредена възможността на страната да се връчват съобщения на посочен от нея електронен адрес, като се смятат за връчени с постъпването им в информационната система, а връчването се удостоверява с копие от електронния запис за това (чл. 44 ал. 3 ГПК)¹³. Последните направле-

¹³ Определение № 315 от 19.11.2015 г. на ВКС по ч. гр. д. № 5206/2015 г., П г. о., ГК; Определение № 2234 от 15.11.2018 г. на ОС - Бургас по в. гр. д. № 1476/2018 г.; Определение № 390 от 21.10.2014 г. на ВКС по гр. д. № 5190/2014 г., П г. о., ГК; Определение № 111 от 28.01.2014 г. на ВКС по ч. т. д. № 4035/2013 г., I т. о., ТК.

ни изменения¹⁴ в регламентацията на връчването в ГПК касаят случаите, когато ответникът не може да бъде намерен на посочения по делото адрес – това следва да се констатира с най-малко три посещения на адреса, с интервал от поне седмица между тях и поне едно от тези посещения следва да е направено в неприсъствен ден и целят също повишване на ефективността на процеса. В този кодекс законодателят не е предприел мерки за детайлно и пълно регулиране на комуникация по електронен път, а само възможността за връчване на съобщения на електронен адрес. Вероятно такава регламентация предстои предвид предстоящото въвеждане на електронно правосъдие.

В нововъведените разпоредби в АПК е видно желанието на законодателя за регламентиране както на сезирането на административния орган, комуникацията на органа със страните, предоставянето на вътрешноадминистративни услуги, така и сезирането на съда и връчването на съдебни книжа. Предвид различният характер на тези производства е спорно доколко това е възможно и необходимо. Неясното формулиране и липсата на препратки към конкретни разпоредби вероятно ще доведе до допълнителни усложнения и проблеми при приложението на нововъведените норми. Могат да се посочат някои проблемни моменти:

1. Предвид използването на израза „могат” в първото изречение на чл. 18 а ал. 1 АПК следва да се направи извода за лична преценка на лицето - посочването на електронния път за комуникация не води нито до задължение, нито гарантира използването на електронно средство – очевидно се регламентира правна възможност предоставена изцяло на преценката на лицата.

2. Съобщаването следва да е по реда на Закона за електронно управление и Закона за съдебната власт като няма препратка към съответните разпоредби, което води до неясноти

3. Въвеждането на задължение за осигуряване на техническа възможност за подаване по електронен път на жалби, протести, молби не е задължително да доведе до своевременното изпълнение - видно и от друга подобна регламентация съществуват проблеми при

¹⁴ ДВ бр. 86 от 27.10.2017 г.

техническото и софтуерно обезпечаване, които водят до забавяне на въвеждането на електронизацията – например ЗОП

Заклучение

На база на извършеният анализ на нововъведената регламентация в АПК могат да бъдат направени някои изводи и обобщения. Идеята за подробна регламентация на съобщаване, връчване и призоваване в рамките на АПК е навременна и необходима, необходимо е и регламентирането на възможността да се използват електронните технологии за съобщаване и връчване. Проблематично е, че липсва приложението на единен и систематизиран подход в развитието и въвеждането на информационни и комуникационни технологии в сектор „Правосъдие“. Софтуерните приложения са били закупувани или създавани за удовлетворение на неотложни нужди на органите на съдебната власт в различни периоди от време. Повечето от системите са били разработени и внедрени преди приемането на актуалната нормативна уредба в областта на електронното управление и съответно не отговарят на основни изисквания за оперативна съвместимост или информационна сигурност. Като се прибави и неточното, даващо възможност за различни интерпретации формулиране на разпоредбите се предполага, че е спорно дали въвеждането им ще доведе до получаване на висока ефективност при комуникацията и връчването на документи. Доколко удачни са нововъведените промени предвид горепосочената проблематика, ще покаже тяхното приложение на практика.

Използвана литература

1. **Андреева, А., & Йолова, Г.** (2016). *Основи на публичното право*. Варна: Наука и икономика.
2. **Андреева, А., Йолова, Г., & Димитрова, Д.** (2004). *Основи на публичната администрация*. Варна: Наука и икономика.
3. **Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., & Димитрова, Д.** (2006). *Основи на публичното право*. Варна: „Наука и икономика”, ИУ-Варна.
4. **Янкулова, С., Николова, Т.** (2018), *Промените в АПК 2018*, София, ИК „Труд и право”

5. [https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-03/1_Strategia RazvitieEU_RBulgaria_2014_2020.pdf](https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-03/1_Strategia_RazvitieEU_RBulgaria_2014_2020.pdf): Стратегия за развитие на електронното управление в РБ 2014-2020, [достъп за последен път. 09.11.2018]
6. <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1434121532.pdf>: Стратегия за въвеждане на електронното управление и електронното правосъдие в сектор „Правосъдие” 2014-2020, [достъп за последен път. 09.11.2018]

За контакти:

Гл. ас. д-р Диана Димитрова
Икономически университет – Варна
dianadim@ue-varna.bg