



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-155

София, 04.07 2019 г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № КП-953-03-65
дата 05.07.2019 г.

ДО
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

НА ВАШ № КП-953-03-65/20.06.2019 г.

ОТНОСНО: общ законопроект №953-03-43 от 04.06.2019 г. на приетите на 29 май 2019 г. на първо гласуване законопроект допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, №954-01-22, внесен от Иглика Иванова Събева, Анна Василева Александрова, Мария Йорданова Илиева и Димитър Николов Лазаров на 12.04.2019 г. и законопроект за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, №954-01-26, внесен от Хамид Бари Хамид на 18.04.2019 г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Във връзка с Ваше писмо под горния номер, приложено изпращам Ви становището на Министерството на финансите по изготвения от Комисията по правни въпроси на Народното събрание проект на доклад за второ гласуване на общ законопроект №953-03-43 от 04.06.2019 г. на приетите на 29 май 2019 г. на първо гласуване законопроект допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, №954-01-22, внесен от Иглика Иванова Събева, Анна Василева Александрова, Мария Йорданова Илиева и Димитър Николов Лазаров на 12.04.2019 г. и законопроект за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, №954-01-26, внесен от Хамид Бари Хамид на 18.04.2019 г.

МИНИСТЪР:

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ

Становище

на Министерството на финансите по изготвения от Комисията по правни въпроси на Народното събрание проект на доклад за второ гласуване на общ законопроект №953-03-43 от 04.06.2019 г. на приетите на 29 май 2019 г. на първо гласуване законопроект за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, №954-01-22, внесен от Иглика Иванова Събева, Анна Василева Александрова, Мария Йорданова Илиева и Димитър Николов Лазаров на 12.04.2019 г. и законопроект за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, №954-01-26, внесен от Хамид Бари Хамид на 18.04.2019 г.

По § 1 от законопроекта – с промяната на чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) се предлага разширяване на приложното поле на закона чрез въвеждане на основание за търсене на отговорност на държавата и общините за вредите, причинени от действието на отменени или обявени за нищожни подзаконовы нормативни актове.

Не подкрепяме така предложената промяна в ЗОДОВ, като считаме, че същата необосновано ще разшири обхвата на закона и приложното му поле по следните съображения:

В съответствие с чл. 8 от Конституцията на Република България (КРБ) държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. В чл. 7 от КРБ е прогласено, че държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Проекцията на този принцип е разпоредбата на чл. 203 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), съгласно която исковете за обезщетения за вреди, причинени на граждани или юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица, се разглеждат по реда на тази глава, а за неуредените въпроси се прилагат разпоредбите на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди.

Законът за отговорността на държавата и общините за вреди установява специална деликтна отговорност, която има обективен характер и произтича от общото задължение на държавата и общините да спазват правата и законните интереси на гражданите. Отговорността не е обусловена от наличието или липсата на виновно поведение на конкретното длъжностно лице, причинило вредата. Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ установява обективна отговорност на държавата и общините за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност. Административна е дейността на ораните, които могат да бъдат определени като административни по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на АПК, които принадлежат към системата на изпълнителната власт или са носители на административни правомощия, овластени въз основа на закон.

Съгласно чл. 195, ал. 2 от АПК, правните последици, възникнали от подзаконов нормативен акт, който е обявен за нищожен или е отменен като унищожаем, се уреждат служебно от компетентния орган в срок не по-дълъг от три месеца от влизането в сила на съдебното решение. По отношение отмяната на подзаконовы нормативни актове, чиито правен режим е сходен с този на законовите нормативни актове, в Тълкувателното решение № 2 от 27.06.2012 г. по тълк. дело № 2/2015 г. ВАС е приел следното:

„Спрямо подзаконовия нормативен акт законодателят е въвел специална правна норма - чл. 195, ал. 1 АПК, съгласно която подзаконовият нормативен акт се смята за отменен от деня на влизане в сила на съдебното решение. От посочената разпоредба следва изводът, че за периода от приемане на подзаконовия нормативен акт до

неговата отмяна с влязло в сила съдебно решение, този акт се счита за законосъобразен и поражда валидни правни последици. По аргумент от чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ валидният и законосъобразен подзаконов нормативен акт не може да причини вреди на гражданите и юридическите лица. Последващо съдебно решение, с което ПНА се отменя, няма обратно действие и не може да преуреди възникналите обществени отношения.

Според нас, обстоятелството, че горното решение е подписано с особено мнение от 32 съдии не е достатъчно основание за приемането на предложението и промяна в законодателството в тази посока.

За сравнение, действието на решението на Конституционния съд (КС), с което се обявява противоконституционност на закон, е уредено в чл. 151, ал. 2 от КРБ – „Решенията на Конституционния съд се обнародват в „Държавен вестник“ в 15-дневен срок от приемането им. Решението влиза в сила три дни след обнародването му. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила.“ Конституционната разпоредба на чл. 151, ал. 2 е императивна. Действието на решението на КС е занапред /ex nunc/. Решенията на КС за обявяване на противоконституционност нямат обратно действие, дори и по изключение. Обявеният за противоконституционен закон спира да се прилага, считано от датата на влизане в сила на решението на КС, която съгласно чл. 14, ал. 3 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) е три дни след обнародването му. До отмяната им с решение на КС, законите се считат за законосъобразни и пораждат валидно правно действие. В този смисъл следва да се има предвид и непротиворечивата практиката на КС.

Следва да се отбележи още, че предложените промени биха довели до увеличение в разходната част по бюджетите на бюджетните организации още през настоящата бюджетна година.

Не подкрепяме и направените с преходните и заключителните разпоредби предложения за промени в АПК, касаещи намаляването на държавните такси в касационно производство и таксите за частни жалби, доколкото същите биха довели до промени в приходната част на съдебната власт, в това число и до намаляване на приходите от такси и изцяло отпадане на таксите от граждани за частни жалби по дела за социално подпомагане. За направените предложения, касаещи промените в размера и обхвата на събираните такси, липсва оценка за финансовите последици по бюджета на съдебната власт.

В тази връзка и с оглед чл. 19 от Закона за публичните финанси отбелязваме, че яснота относно финансовите последици от прилагането на закона е необходима и във връзка с преценката доколко подобна промяна би могла да влезе в сила през текущата бюджетна година.

По § 2 - Предвид предложени нов чл. 2в от ЗОДОВ, предвиждащ приложимост на ГПК за исковете, които не са насочени срещу администрацията, административните съдилища и ВАС, възниква следния въпрос: на практика това следва ли да се счита за изключване на специалните процедурни правила на ЗОДОВ, свързани с местната подсъдност, кои ще са ответниците по тези дела (чл. 7), ще има ли участие на прокурор (чл. 10, ал. 1) и относно наследяването на правото на обезщетение за имуществени вреди (чл. 6, ал. 1).

Не е предложена уредба, която изрично да определи кой орган ще представлява държавата по предявените искове срещу нея, т.е. не се сочи конкретен процесуален представител. Ако изхождаме от общия принцип, това би следвало да е министъра на финансите по аргумент от действащата законодателна уредба.

Считаме, че подобна хипотеза необосновано ще доведе до прекомерно увеличаване на делата, с ответник държавата, представлявана от министъра на финансите и претовареност на ограничения щат от юристи, осъществяващи процесуалното представителство пред съдилищата. Това поставя въпросите за

ресурсната и кадрова обезпеченост на дейността, като отбелязваме, че в доклада липсват съответни мотиви и разчети, касаещи направеното предложение.

Затова следва изрично да се предвиди, че процесуални представители по тези иски следва да бъдат пряко отговорните институции, които са допуснали съответното нарушение на ПЕС, довело до претендираните вреди - Народното събрание, административните съдилища и Върховния административен съд.

По варианта на § 2, с който се предвижда изменение на чл. 2в от ЗОДОВ, предложен от народните представители Анна Александрова и Хамид Хамид, обръщаме внимание на следното:

По ал. 2 – текстът на разпоредбата гласи: „Исковете се разглеждат по реда, установен в Административнопроцесуалния кодекс, когато вредите са причинени от актове, действия или бездействия на Народното събрание, на органи или длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и от правосъдната дейност на административните съдилища или Върховния административен съд. В останалите случаи исковете да се разглеждат по реда, установен в Гражданския процесуален кодекс“.

От второто изречение на така формулирания текст не става ясно кои са „другите останали случаи“, при които исковете ще се разглеждат по реда на ГПК. Дали се има предвид всички иски от обхвата на чл. 2 от сега действащия ЗОДОВ, или се има предвид всички иски за обезщетение за причинени от нарушаване на правото на ЕС вреди (в това число иски за обезщетение от правосъдната дейност на гражданските и наказателни съдилища).

На следващо място, не става ясно коя дейност на Народното събрание е визирана в законопроекта. В този смисъл считаме, че текстът на ал. 2 следва да се измени, като се съобрази, че исковете за обезщетение от законодателната дейност на Народното събрание не може да се разглеждат по реда на АПК. Причината за това е, че законодателната дейност не е административна дейност. Административна е дейността на органите, които могат да бъдат определени като административни по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, които принадлежат към системата на изпълнителната власт или са носители на административни правомощия, овластени въз основа на закон.

По ал. 3 – текстът на разпоредбата гласи: „Иск може да се предяви и срещу няколко ответници. В този случай искът се разглежда по реда на Административнопроцесуалния кодекс, ако страна по делото е Народното събрание, административен съд или Върховен административен съд или юридическо лице, когато вредите са причинени при или по повод административна дейност“.

Считаме, че изречение второ трябва да отпадне, защото така формулиран текстът на ал. 3 повтаря донякъде ал. 2, относно реда за разглеждане на предявените иски. От друга страна, с това второ изречение се въвежда изискване за отговорност на държавата, когато вредите са причинени от административна дейност на държавни органи – хипотеза, уредена в разпоредбата на чл. 1 от ЗОДОВ, действаща към настоящия момент.

Същевременно дейността на съдилищата, която би могла да доведе до вреди е правораздавателна, а не административна.

По Заключителните разпоредби

По §3, т. 3 буква „б“ – доколкото в текста се въвежда нов израз „нарушаване на правото на ЕС“, но в буква „в“ е използван изрза „нарушения“, е необходимо прецизиране и уеднаквяване на използваната в проекта терминология.

По варианта на § 3, с който се предвиждат промени в Административнопроцесуалния кодекс, по предложението на народните представители Анна Александрова и Хамид Хамид, предлагаме следната редакция на т. 2:

„2. В чл. 2, ал. 2, т. 1 след думите „на Народното събрание“ се добавя „с изключение на хипотезите на извъндоговорната отговорност на държавата за вреди от нарушаване правото на Европейския съюз“.

По отношение на предложението на народния представител Крум Зарков, в Заключителните разпоредби: „Да се създаде нов §... в Закона за административните нарушения и наказания... в чл. 63 се създава ал. 3“, отбелязваме, че идентична разпоредба е предложена и се съдържа в новосъздадена ал. 3 в чл. 63 от представения законопроект за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, № 954-01-42 от народния представител Хамид Бари Хамид.

В заключение отбелязваме, че така предложения законопроект оставя редица въпроси по които няма яснота и които биха създали предпоставки отново за пропуски и за практически проблеми.

Един от тези въпроси е дали прилагането на общия ред по ГПК към отговорността на държавата за нарушение на Европейското право не би поставила в неравностойно положение ищците, претендиращи обезщетение за вреди от това нарушение, спрямо ищците, търсещи отговорност от държавата по ЗОДОВ и дали по този начин няма да бъде нарушен принципът за равностойност.

Тъй като поставените въпроси са съществени, а в същото време се разглеждат противоречиво от българските съдилища, беше образувано съвместно тълкувателно дело № 2/2015 на ВКС и ВАС, което беше спряно до произнасяне на СЕС по дело С-571/2016 г., впоследствие възобновено и на 18.04.2019 г. е проведено закрито съдебно заседание, като предстои произнасяне. В тази връзка считаме, че би било уместно да се изчака произнасянето на съдите от ВКС и ВАС по делото, тъй като това би допринесло за по-голямата прецизност при изработване на текстовете на законопроекта.

В заключение използваме възможността да отбележим, че Министерството на финансите е изразило становище по законопроекта за изменение и допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди № 954-01-26, внесен от народния представител Хамид Бари Хамид на 18.04.2019 г., със свое писмо №01-00-139/14.05.2019 г. до Комисията по бюджет и финанси на 44 - то Народното събрание, което поддържа.