

МОТИВИ

КЪМ ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ ДОПЪЛНЕНИЕ НА ГРАЖДАНСКИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС

С Решение № 892 на Министерския съвет от 30 декември 2021 г. за предприемане на действия за подготовката на структурни и други промени в централната администрация на изпълнителната власт (РМС № 892 от 2021 г.), в т. 1.6. се предлага дирекция „Съдебна защита“ на Министерството на финансите да премине към Министерството на правосъдието. Предложението произтича от приетата структура на Министерския съвет на Република България с Решение на Народното събрание от 13 декември 2021 г. и Споразумението за съвместно управление на Република България за периода от 2021 г. до 2025 г.

Видно от чл. 34 от Устройствения правилник на Министерството на финансите функционалната компетентност на дирекция „Съдебна защита“ е свързана основно с осъществяване на процесуалното представителство на българската държава по съдебни и арбитражни дела пред правораздавателните органи в страната, пред чужди юрисдикции, включително и в международните арбитражни производства.

В действащата правна уредба организирането на процесуалното представителство на държавата от Министерството на финансите се извлича от разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Разпоредбата на чл. 31, ал. 1 от ГПК установява принципа, че представителството на държавата се осъществява от министъра на финансите, освен когато в закон е предвидено друго. Съгласно чл. 32, т. 4 ГПК областните управители могат да бъдат представители на държавата по пълномощие, когато са упълномощени от министъра на финансите.

Това законодателно решение вероятно има своя разум в обстоятелството, че присъдените срещу държавата суми се заплащат от държавния бюджет, а Министерството на финансите има отношение към публичните финансови интереси. Това положение обаче не е абсолютно и безусловно.

На първо място като представители на държавата законът сочи и други държавни органи: така например, министърът на регионалното развитие и благоустройството е законен представител на държавата по дела, които се отнасят до недвижими имоти – чл. 31, ал. 2 ГПК. Също така по Закона за концесиите концедент може да бъде всеки съответен министър с различна отраслова компетентност и той представлява държавата по дела, които се отнасят до сключването, действителността, изпълнението или прекратяването на съответния концесионен договор и последиците от прекратяването. Агенцията за публични предприятия и контрол също има особен статут като орган, на който са делегирани по закон (Закон за приватизация и следприватизационен контрол) правомощия да осъществява процесуално представителство пред съдебните институции и други юрисдикции по дела и производства, свързани с функциите на агенцията по осъществяване на следприватизационния контрол. Иначе казано, в зависимост от конкретния предмет на спора, законен представител на държавата може да е различен орган.

Практиката в страните от Европейския съюз показва, че са налице различни

подходи. Само в малка част от случаите държавата се представлява от своето Министерство на финансите, чрез специализирано самостоятелно звено в него за процесуално представителство – такава е практиката например в Гърция, Белгия, Франция (само относно представителството на държавата пред националните съдилища).

В други държави, като например Испания и Латвия – процесуалното представителство се осъществява и ръководи от нейното Министерство на правосъдието (за Латвия и заинтересовани институции, вкл.).

В Кипър, Малта, Полша и Швеция държавата се представлява от самостоятелни служби. В Малта това е службата на държавния адвокат, която е независима правителствена агенция, създадена въз основа на член 91А от Конституцията на страната. Съгласно Закона за държавния адвокат, държавният адвокат се ползва с конституционна независимост и не подлежи на ръководство или контрол от друго лице или орган при изпълнение на възложените му функции. При изпълнение на своите функции той може да наема външни лица по договор.

В Швеция Канцлерът на правосъдието (Chancellor of Justice), който е независим орган, назначен от правителството, представлява държавата пред национални съдебни органи, предимно при искове за вреди срещу държавата. Ако делото се отнася до обжалване на решение на правителствена агенция, тази агенцията представлява държавата пред съда. Пред международни съдебни органи държавата обикновено се представлява от правителствени служби, напр. Министерството на външните работи представлява Швеция пред Европейския съд по правата на човека в Страсбург и пред комитетите на ООН по правата на човека, които разглеждат индивидуални жалби.

В Португалия - държавата се представлява от офиса на главния прокурор.

Сърбия, Франция и Ирландия се представляват от техните Министерства на външните работи по международни съдебни и арбитражни производства.

Службата на Генералния държавен адвокат (Avvocatura dello Stato) в Италия принадлежи към администрацията на министър-председателя и е технически орган с преимущество да бъде официално отделен от публичната администрация, която защитава. Поразделения на структурата се намират в регионалните съдилища в страната. Съгласно основните принципи, съдържащи се в закон 1611 от 1933 г., променен със закон 103 от 1979 г., Avvocatura dello Stato представлява и защитава всички икономически и неикономически интереси на държавата, както и на другите публичноправни субекти без ограничения на материята, в съдебни и/или арбитражни дела пред национални, чуждестранни и международни съдебни органи (юрисдикции). Avvocatura dello Stato се занимава не само с юридическо представителство на органите на държавната администрация, но също така предоставя правни съвети и изготвя правни становища за тях.

В Естония и Литва представителството на държавата се осъществява от ресорното министерство/ведомство съобразно материята. В Естония уредбата на представителството се съдържа в Закона за правителството на републиката (Government of the Republic Act – Riigi Teataja). Статутът на представителите на държавата в Литва е уреден също в специален закон – Закон за представителството на държавата и правителството (Law on representation of the State and Government).

В Хърватия Законът за службата на държавния защитник (ДВ, бр. 67/18) урежда правомощията на държавните защитници и организацията на службата. Фигурата на държавния защитник е уредена в Конституцията на Република Хърватия и в споменатия

закон като независим орган, който представлява Хърватия в производства пред съдилища, арбитражи, в административни и помирителни производства, както и пред Конституционния съд на Република Хърватия.

В Германия няма централен орган, който да представлява държавата пред съда. Представителството на държавата зависи от предмета на делото. В случаи на спорове, засягащи федералното правителство, представителството се извършва от компетентното по въпроса федерално министерство. По принцип тази дейност се осъществява от специално звено в рамките на съответния публичен орган (т. нар. юридически съветници), на което са възложени съответните правомощия.

В тази връзка е предложението на Министерския съвет в т.1.6. от РМС № 892 от 2021 г. – представителството на държавата, включително и по по-голямата част от международните дела, да се включи във функциите на една специализирана администрация – в лицето на Министерството на правосъдието, което да организира по-оптимално тази дейност.

Следва да се отбележи, че системата на държавно управление в Република България непрекъснато се развива в посока оптимизиране на процесите и концентрация на еднородни функции в един орган.

Министерството на правосъдието осъществява все по-широкообхватно процесуално представителство на държавата и разполага със сериозна правна експертиза, в т. ч.: осъществяване на процесуалното представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ); проучване, анализиране и обобщаване на практиката на ЕСПЧ по прилагане на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи; оказване на методическа помощ и даване на конкретни разяснения на органите на съдебната власт по анализиране и прилагане на влезли в сила решения на ЕСПЧ; обобщаване и анализиране на установените нарушения на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и изготвяне на предложения за предприемане на конкретни мерки, в т. ч. законодателни, имащи за цел преустановяване или предотвратяване на тези нарушения; осъществяване на международното правно сътрудничество и международната правна помощ по въпроси в областта на правосъдието и т.н.

По въпроса за присъдените срещу държавата суми Министерството на правосъдието има изграден механизъм за възстановяване на извършените разходи по бюджета на Министерството на правосъдието за изплатените обезщетения по сключени споразумения по реда на Глава трета „а“ от Закона за съдебната власт относно нарушения на разглеждане и решаване на делата в разумен срок.

Преминаването на функциите на дирекция „Съдебна защита“ на Министерството на финансите към Министерството на правосъдието налага да бъдат извършени законодателни промени в ГПК, и по специално в разпоредбите на чл. 31, ал. 1, която установява принципа, че представителството на държавата се осъществява от министъра на финансите, освен когато в закон е предвидено друго.

С проект на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс се цели осъществяването на процесуалното представителство на държавата да бъде възложено на министъра на правосъдието. Това ще доведе до оптимизиране на процесите на държавно управление и концентрация на еднородни функции в един орган.

Основните промени, които се предвиждат със законопроекта са следните:

- изменение в чл. 31, ал. 1 ГПК, с което процесуалното представителство на държавата ще премине от министъра на финансите към министъра на правосъдието;
- допълнение в чл. 32, с което министърът на правосъдието да може да упълномощава и по-широк кръг субекти – ръководителите на държавните учреждения и кметовете на общините, с оглед на обстоятелството, че голяма част от делата, по които държавата е конституирана като страна, са в различни съдебни райони и имат различен предмет;
- уредба относно финансовото, кадровото и материалното обезпечаване на дейността по чл. 31, ал. 1 ГПК;
- уредба относно предаването на архивните и висящи дела, свързани с дейността по чл. 31, ал. 1, както и документалния фонд, свързан с процесуалното представителство пред чужди юрисдикции, включително и по международни арбитражни, съхранявани в Министерството на финансите;
- уредба относно правоприемството по висящите съдебни дела по чл. 31, ал. 1 ГПК; производствата пред чужди юрисдикции, включително и международните арбитражни производства; по договорите, свързани с процесуално представителство и правни съвети по международни арбитражни дела и дела пред чуждестранни юрисдикции, както и предоставяне на правни съвети и представителство в преговори и медиация, свързани с разрешаването на правни спорове.
- предвижда се в тримесечен срок от обнародването на този закон в „Държавен вестник“ Министерският съвет да приведе в съответствие с него подзаконовите нормативни актове, свързани с преминаването на дейността по чл. 31, ал. 1 от министъра на финансите към министъра на правосъдието.

За прилагането на новата уредба проектът предвижда средствата за осъществяване на дейността по чл. 31, ал. 1 ГПК да се осигуряват по бюджета на Министерството на правосъдието и по централния бюджет за съответната година.

Предвид обстоятелството, че проектът е изготвен в изпълнение на Решение № 892 на Министерския съвет от 30 декември 2021 г. за предприемане на действия за подготовката на структурни и други промени в централната администрация на изпълнителната власт – със срок за внасяне за одобряване на предложенията за съответните нормативни промени до 28 януари 2022 г., срокът за обществените консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове е в рамките на 14 дни от публикуването на проекта на Закон на интернет страницата на Министерството на правосъдието и на Портала за обществени консултации.

С проектът на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс не се въвеждат разпоредби на европейското право, поради което не се налага изготвянето на справка за съответствие с правото на Европейския съюз.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждане на регулаторни режими.