



Association
of Independent
Advocates

До:
Председателя на Народното събрание
на Република България
г-жа Цвета Караянчева

До:
Народните представители от 44-то
Народно събрание
на Република България

СТАНОВИЩЕ ПО ЗАКОНОПРОЕКТ

От:
СНЦОП "ОБЕДИНЕНИЕ НА СВОБОДНИТЕ
АДВОКАТИ", ЕИК 205846611, представлявано
от Председателя адв.ЕМИЛ А.ГЕОРГИЕВ

Относно: *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., сигнатура 054-01-28/ 02.04.2020 г.*

Уважаема г-жо Председател,

Уважаеми народни представители,

В НС е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение (ЗМДВИП), обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.

„Обединение на свободните адвокати“ намираме, че §1, уреждащ изменение на чл.2 от Проекта за изменение и допълнение ЗМДВИП, се нуждае от прецизиране, което да формулира изрично задължението на министъра на здравеопазването да мотивира своя акт, както и да предвиди начален и краен

Association of Independent Advocates, UIC: 205846611

Tel. +359 887 678 190; E-mail: info@osabg.org; Web: <http://www.osabg.org>

Floor 2 at 38 Vassil Levski Blvd, Sofia, 1142

срок на приетите временни мерки, с указание пред кого и в какъв срок подлежи на обжалване.

Всички други предложения за изменение, съдържащи се в предложения § 2, са в пряко противоречие с норми от по-висш порядък, по следните съображения:

Първо, предложението, което делегира изключителните правомощия на Народното събрание за ограничаване на конституционно уредени права, сред които попада правото на защита и справедлив съдебен процес, на Висшия съдебен съвет, като му предоставя възможност със свое решение, обнародвано в Държавен вестник, да определя производствата по кои дела спират и по кои подлежат на разглеждане, противоречи на основните принципи за правова държава, за върховенство на основния закон, за разделение на властите, за право на достъп до съд, за независимост на съдебната власт и неотменимост на основните права, регламентирани в Конституцията на Република България. ВСС е административен орган, който не разполага с правомощия нито по закон, нито съгласно Конституцията да ограничава правораздавателната дейност, извършвана от съдилищата.

Второ, предложението за допълване на изключенията, спрямо които съдебният процес продължава, с производства по глава 27 от Закона за обществените поръчки, по глава 6 от Закона за концесиите и по Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове, допуска правораздаването при условията на извънредност да продължи спрямо горепосочените три производства, които не се отличават с по-висока степен на неотложност спрямо всички останали съдебни производства, спрени съгласно приетите решения на ВСС, нито предложените промени имат пряко отношение към мерките за ограничаване разпространението на вируса COVID-19 или към ограничаване на вредните последици от него, поради което не е налице нито юридическа, нито логическа обосновка за предоставеното им предимство на законодателно ниво спрямо далеч по-неотложни производства, като тези по Закона за екстрадицията и Европейската заповед за арест и производствата, свързани с мерки за принуда, които бяха спрени според действащата редакция на чл.3 от ЗМДВИП, но отпадат от предвидените изключения за разглеждане по време на извънредното положение съгласно предвиждането на пар.2 от новия законопроект.

§.2, т.2 от законопроекта предвижда две съществени промени в ущърб на най-засегнатите от въведените рестрикции по време на извънредното положение - граждани и търговци, като им отнема досега предоставените облекчения за спиране на давностните и други срокове, с изтичането на които се пораждат

права, погасяват или прекратяват задължения поради настъпилите форсмажорни обстоятелства, въпреки невиновната невъзможност за изпълнение на публични и частно-правни задължения, които се пораждат или стават изискуеми през срока на извънредното положение. Законопроектът не отчита настъпилите затруднения от правен и фактически характер при реализация на възникналите права:

а/ Новата разпоредба на пар.2, т.2 предвижда отпадане от редакцията на чл.3, т.2 от ЗМДВИП настъпващото по силата на закона спиране на давностни срокове, предвидени в нормативни актове, с изтичането на които се прекратяват права или се пораждат задължения за частноправните субекти.

б/ Новата разпоредба на пар.2, т.2 предвижда отпадане от редакцията на чл.3, т.2 от ЗМДВИП прогласеното по силата на закона спиране на ДРУГИ срокове, които не са предвидени в нормативни актове, а такива могат да бъдат сроковете, предвидени в общи административни актове, индивидуални административни актове и частно-правни сделки, с изтичането на които се погасяват или прекратяват права или се пораждат задължения за частноправните субекти.

Съгласно заключителните разпоредби на проекта, спрените срокове по сега действащия закон, за които се променя режимът, се възобновяват в тридневен срок от публикуване на закона в ДВ.

§.2, т.3, и взаимосвързаният с него §.4 на законопроекта постановяват отмяна на чл.3, т.3 от ЗМДВИП, която предвиждаше спиране по силата на закона на всички срокове, дадени от административен орган на страна или участник в процеса, като на мястото на отменената разпоредба пар.3, чл.4 на проекта предвижда нов режим, предоставяйки в оперативна самостоятелност на административния орган да прецени дали е налице извинителен пропуск, поради който е пропуснат срок за изпълнение на указанието, а така също дали, при какви случаи и с колко да удължи пропуснатия срок, възложен за изпълнение на гражданите или юридическите лица. Сред уважителните причини, посочени в проекта, неизчерпателно са изброени задължителна изолация /карантина/, хоспитализация в лечебно заведение за болнична помощ, отсъствие от страната по време на обявеното извънредно положение, но всички останали извинителни обстоятелства са отнесени към графата "други непредвидени обстоятелства", чиято неотложност ще се преценява по субективна преценка на решаващия административен орган. Това законодателно предложение би могло да доведе до незаконосъобразни откази за удължаване на сроковете за изпълнение, пропуснати поради затваряне на търговските обекти по време на извънредното положение, поради въведените ограничения при придвижването, забрани за посещения на търговски обекти, затруднения в следствие на създадените КПП или

ограничения, наложени със заповедите на здравния министър, а така също поради усложнения от семейно, трудово, финансово естество, или свързани със здравословното състояние и неотложна грижа за ближния, които обаче административният орган не би зачел по собствено усмотрение като извинителни обстоятелства за пропускане на сроковете, а оттам не бил позволил удължаване на срока за изпълнение на даденото указание. Пропускането на тези срокове води до тежки юридически и икономически последици за гражданите, погасява техни права или ги натоварва с имуществени задължения /санкции/.

Ето защо предложените съгласно §.2 и §.3 изменения на чл.3, т.2, отмяна на чл.3, т.3, както и допълнението на чл.4 от ЗМДВИП са крайно неудачни, не са съобразени нито с наложените ограничения, нито с преследваната от закона цел - защита живота и здравето на хората и минимализиране на вредните последици от усложнената епидемиологична обстановка и обявеното извънредно положение в страната. Всъщност, предложените изменения въвеждат облекчения единствено в полза на административните органи, като злепоставят правата и законните интереси на гражданите и търговците и влизат в противоречие с чл.116, ал.1 от Конституцията, съгласно който държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. На това основание утежняващите положението на гражданите и търговците изменения следва да отпаднат.

След анализ на горесцитираните предложения за изменение с просто око е видно, че вместо да поддържа въведеното само преди седмица облекчение за частноправните субекти в условията на извънредно положение, законодателят сега търси да го стесни, като прогласи спирането само на давностните, но не и на други срокове, с чието изтичане се погасяват права или се пораждат задължения на гражданите и на юридическите лица, т.е. на субектите на частното право. Като един вид утеха, вносителите на ЗИД предвиждат в новата редакция на чл. 4, че ако частноправен субект поради уважителни причини не може да изпълни задължението си в нормативно определения срок, трябва да поиска от компетентния орган да определи нов срок. Заедно с това вносителите дават неточна поради тълкувателната си разтегливост в ущърб на частноправните субекти легална дефиниция на „уважителни причини“. Това е така, защото тежестта да докажат наличието на „уважителни причини“ (с всички произтичащи от дадената дефиниция трудности) е за частноправните субекти, а не за „компетентния орган“. Както бе посочено с конкретни примери по-горе, не е ясно какво следва да се разбира под „други непредвидени обстоятелства“, тъй като понятието не е обективно свързвано с извънредното положение и по този начин е налице риск от превратното му тълкуване от страна на правоприлагащите органи, водещо до обективна невъзможност правоимащите лица да се позовават на него.

В допълнение, предвижданата промяна на чл. 4 създава огромна неяснота как новата разпоредба се съотнася с общите правила за продължаване и възстановяване на срокове. Това е така, защото се създава възможност за тълкуване, че законодателят въвежда специална разпоредба, с която дерогира и стеснява общите правила за продължаване и възстановяване на срокове, което е във вреда не само на частноправните субекти, но и на правната сигурност въобще. В резултат на тази несигурност както за частноправните субекти, така и за компетентните органи, неминуемо ще се увеличи броят на обжалваните решения на администрацията, а това ще доведе и до допълнително натоварване на сезираните с жалбите съдилища.

Също така, напълно неясно остава съображението какво налага заличаването на настоящата редакция на чл. 4 от ЗМДВИП, съгласно която сроковете, определени със закон, както и действието на административните актове, ограничени със срок, които изтичат по време на извънредното положение, се удължават с един месец от отмяната на извънредното положение. Това е така, защото мотивите на внесената ЗИД просто преразказват предложените нови текстове, но не съдържат разяснения какво налага изменението в действащата редакция на чл. 3 и чл. 4 от ЗМДВИП. Вносителите твърдят, че предложените изменения „отговарят в значителна степен на обществените очаквания“, като същевременно не сочат какви са тези очаквания. Приемайки априорно, че законодателят следва да търси как да облекчи гражданите и частноправните юридически лица в условията на извънредно положение, то предложените изменения на чл. 3 и чл. 4 определено не постигат тази цел. Освен това, предложените изменения на чл. 3 и чл. 4 по никакъв начин не кореспондират с отразената в първоначалната им редакция действителна воля на законодателя - да защити абсолютно всички граждани във всяко правоотношение, така че последните да не търпят вреди от неспазени срокове заради извънредното положение. Това следва от обстоятелството, че първоначално предвиденият срок е достатъчно дълъг, и предвижда възможност да бъдат защитени всички субекти. В него не е възложена доказателствена тежест върху частноправните субекти за получаване на нов отлагателен срок. Изключен е и субективният елемент, на който обърнахме внимание по-горе, административният орган по собствена дискреция да преценява дали да даде нов срок на отсрещната страна или не. Новият текст обръща ситуацията на 180 градуса - този, който заради извънредното положение е пропуснал срок (бил е болен, спазвал е множеството различни препоръки, не е излизал, бил е отговорен към обществото) ще трябва да се моли, за да му се даде нов срок, който е пропуснал не по своя вина.

Не на последно място - първоначалната формулировка на закона

Association of Independent Advocates, UIC: 205846611

Tel. +359 887 678 190; E-mail: info@osabg.org; Web: <http://www.osabg.org>

Floor 2 at 38 Vassil Levski Blvd., Sofia, 1142

превъзхожда многократно от правна страна и яснота волята на законодателя спрямо предложеното изменение, а последното повдига въпроси за правната издържаност на предложените изменения, като приемането им в този вид ще постигне един-единствен ефект - ще увреди засегнатата страна, при това неоправдано.

В крайна сметка първоначалната идея на кабинета и на законодателя бе да предостави защита на всички субекти, така че да не претърпят негативни последици в правоотношенията си с трети страни за срока на извънредното положение, като до настоящия момент липсва каквато и да е логика тези мотиви да са отпаднали и да водят до такава противоположна промяна.

Предложеното в §.5 на проекта изменение на чл.6 от ЗМДВИД също zlepоставя гражданите, тъй като заличава досега действащото облекчение, въведено в същата разпоредба, съгласно което до отмяната на извънредното положение не се прилагат договорните последици от забавата за плащане на задължения на частноправни субекти, включително лихви и неустойки за забава, както и се прегражда възможността по време на извънредното положение да се обявява предсрочна изискуемост, да се развалят договори или да се изземат вещи. Предложената стеснена редакция предвижда тези облекчения да се прилагат единствено спрямо договорите за кредит, други форми за финансиране, предоставени от банки и небанкови финансови институции и договорите за лизинг, но отпада нарочно въведената защита спрямо всички останали договори, поради което неизпълнение или забавено изпълнение на парични и други задължения по време на извънредното положение би могло да доведе до начисляване на лихви и неустойки за забава, до възможност за обявяване на предсрочна изискуемост или до разваляне на договора.

В обобщение, предложените съгласно §.2 и §.3 изменения на чл. 3, т. 2, отмяната на чл. 3, т. 3, както и допълнението на чл. 4 от ЗМДВИП не са съобразени нито с наложените ограничения, нито с преследваната от закона цел - защита живота и здравето на хората и минимализиране на вредните последици от усложнената епидемиологична обстановка и обявеното извънредно положение в страната. Всъщност, предложените изменения въвеждат облекчения единствено в полза на административните органи, като zlepоставят правата и законните интереси на гражданите и търговците и влизат в противоречие с чл. 116, ал. 1 от Конституцията, съгласно който държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията.

Една от малкото позитивни разпоредби с разумно оправдание за своето приемане се съдържа в §.6 от проекта, предвиждащ създаването на нов чл.6а от

ЗМДВИП. Новата разпоредба осигурява възможност за функциониране на административните органи по време на обявеното извънредно положение, при все че предписанието е пожелателно, но не ги задължава, като им позволява единствено по собствена преценка да продължат да извършват своята дейност в обичайния или в намален обем. Не на последно място, разпоредбата на чл.6а не съдържа никакви гаранции за законосъобразно протичане на процеса. От гледна точка на правната издържаност, обръщаме внимание върху формулировката на новия чл. 6а, ал. 2, в чиито най-добри законодателски намерения сме убедени, но същият не стъпва върху предварително осигурено техническо изпълнение и обяснимо не ще изпълни целите, за които е предложен. Това е така, защото не е ясно как биха се провеждали открити съдебни заседания (или такива пред КЗК) към настоящия момент, доколкото за тях при условията на чл. 6а, ал. 2 би следвало да се прилага някаква процедура, а такава няма разписана в процесуалните закони. Предлагаме текстът на посочената разпоредба да се прецизира, като се препрати към съответно изменение в ГПК, НПК, АПК, или пък съгласно решение на Съдийската колегия на ВСС и КЗК, взето с оглед конкретиката на извънредното положение и актуалното ниво на комуникационната техника в съдилищата и Комисията за защита на конкуренцията.

Затова от „Обединение на свободните адвокати“ призоваваме народните представители :

1. Да допълнят §1, предвиждащ изменение и допълнение на чл.2 от ЗИД ЗМДВИП единствено със следното съдържание: "Актът на министъра на здравеопазването съдържа правни и фактически мотиви за своето издаване, начален и краен срок на приетите временни мерки, разпореждане дали подлежи на предварително изпълнение и указание пред кого и в какъв срок подлежи на обжалване.

2. §.2, т.1 от законопроекта, предвиждаща изменение на чл.3, т.1 от проекта за изменение и допълнение на ЗМДВИП да придобие следната редакция: „В т.1 след думата „срокове“ се добавя „за страните“.“ Останалата част от предложената промяна на чл.3, т.1 да отпадне.

3. Да не приемат другите предложени изменения в §,1 §2, §3, §5 и §9 от законопроекта, с които се изменят чл. 3, чл. 4 и чл.6 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, съответно да се оставят в сила посочените разпоредби в редакцията им според ДВ, бр. 28 от 24.03.2020 г;

4. Да прецизират § 6 (в частта за чл. 6а, ал. 2) съобразно даденото по-горе предложение.

5. Да се предвиди нарочна разпоредба в ЗМДВИП, съгласно която съдилищата продължават своята правораздавателна дейност по време на обявеното извънредно положение по следните видове дела:

- граждански, търговски дела и административни дела, които се разглеждат, и по които се произнасят актове в закрити заседания /примерно по частни жалби и разпоредителни заседания/;

- делата по глава IX от АПК - Производства пред съд, разглеждащи жалби срещу индивидуални, общи и нормативни административни актове, които са свързани с актовете и действията на администрацията, издадени или предприети във връзка със и/или по време на обявеното извънредно положение.

- делата по СК с предмет осиновяване на деца /по глава 8 на СК/, установяване на произход, предоставяне на родителски права, ограничаване и лишаване от родителски права, приемане и промяна на привременни мерки в интерес на децата относно издръжката, семейното жилище и ползването на придобитото през време на брака имущество, пътуване на деца в чужбина при спор между родителите, управление и разпореждане с имуществото на детето, настойничество и попечителство. Интересите на децата формират надделяващ обществен интерес съдилищата да разглеждат тези производства и в условията на обявено извънредно положение, по примера на медицинските служители, които неотстъпно изпълняват своите задължения и лекуват болни въпреки угрозата за собственото си лично здраве.

6. Да се предвиди нарочна разпоредба в ЗМДВИП, съгласно която по всички книжа, инициращи съдебни производства, подадени пред съд по време на извънредното положение, да се образуват дела, след което съдът да извършва необходимите подготвителни действия по тяхното администриране, в това число с двустранна размяна на книжа между страните. Постановените съдебни актове по преждеобразувани съдебни производства да се съобщават на страните по телефона и по електронен път и да се обявяват в регистъра на съдебните актове, а по преценка на административните ръководители на всеки съд, с оглед кадровата и техническата обезпеченост, да продължи разглеждането и на останалите съдебни производства, при въведени мерки за обезпечаване живота и здравето на съдиите и останалите съдебни служители и при спазване на ограничителните мерки, приети от министъра на здравеопазването на основание чл.63 от Закона за здравето.

С уважение,

Адв.Емил.А.Георгиев
Председател на СНЦОП „ОСА“

Association of Independent Advocates, UIC: 205846611

Tel. +359 887 678 190; E -mail: info@osabg.org; Web: <http://www.osabg.org>

Floor 2 at 38 Vassil Levski Blvd, Sofia, 1142