

# **РЕЦЕНЗИЯ**

**от проф. д-р Дарина Пеева Зиновиева**

## **ЗА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД НА ТЕМА: „ПРОКУРОРЪТ В АДМИНИСТРАТИВНИЯ ПРОЦЕС“**

**на Светла Иванова Янкулова - докторант по Административно право и административен процес, професионално направление 3.6. Право.**

Със заповед на Ректора на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ № РД 38-467 от 19.09.2014 г. съм определена за член на научно то жури.

### **1. Биографични и академични данни за докторанта**

1.1. Кандидатът за придобиване на образователна и научна степен Светла Иванова Янкулова е магистър по „Право“ от СУ „Св. Климент Охридски“ от 2000 г. От 2003 г. досега е асистент по Административно право и административен процес в катедра „Административноправни науки“ на Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Светла Янкулова води семинарни занятия по административно право и административен процес и отделни лекции на студентите от втори и трети курс. Едновременно с това тя работи и като съветник в Дирекция „Законодателна дейност“ на Народното събрание на Република България.

1.2. Със Заповед № РД20-851 от 27.05.2014 г. на ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ Светла Янкулова е зачислена за докторант на самостоятелна подготовка по професионално направление 3.6. Право (научна специалност „Административно право и административен процес“) към катедра „Административноправни науки“ на Юридическия

факултет. Предсрочно е отчислена с право на защита със Заповед № РД20-1406 от 25.09.2014 г. на ректора на СУ „Св. Климент Охридски“.

## **2.Обща характеристика на дисертационния труд**

2.1.Представеният дисертационен труд се състои от 209 страници. Към дисертационния труд е приложена библиографска справка, която включва 101 източници на кирилица и 9 източници на латиница. В структурно отношение трудът е обособен в увод, три глави и заключение. Изградената структура отговаря напълно на поставените в изследването основни задачи.

Участието на прокурора в съвременната административна наука и в съвременния актуален административен процес не е изследвано в пълнота. Актуалността на темата е безспорна. Конституцията на РБългария от 1991г. и АПК са допълнителен аргумент за нуждата от такава научна разработка.

В увода са очертани още и въпросите, върху които се фокусира авторката и се дава яснота предварително за научните търсения и съответните целени резултати от труда.

2.2. В глава първа на дисертационния труд са разгледани устройството и функциите на българската прокуратура. В параграф първи от тази глава са разгледани принципите на дейността на прокуратурата като част от съдебната власт, съгласно Конституцията на РБългария и Закона за съдебната власт. В параграф втори на същата глава е направен исторически преглед на устройството и функциите на институцията прокуратура. Този анализ служи на авторката за обосноваване конкретните функции на прокуратурата. В параграф трети на глава първа са разгледани функциите, компетентността и правомощията на

прокуратурата. Въз основа на направения анализ авторът достига до извода, че прокуратурата упражнява различни по своя характер функции:

- обвинителна функция и функция по ръководство на процеса и решаване на въпросите на делото (функция по ръководство и решаване) в областта на наказателния процес,
- надзорна функция върху изпълнителната власт и
- надзорна функция в гражданското производство.

Авторката се спира подробно най-вече на надзорната функция по отношение на изпълнителната власт, в синхрон с темата на дисертационния труд. Правилно авторката изключва като обект на изследване обвинителната функция, функцията по ръководство и решаване и надзорната функция на прокуратурата в гражданското производство.

2.3. Глава втора на дисертационния труд съдържа изследване на отношенията между прокуратурата и изпълнителната власт. В параграф първи прокурорският надзор върху изпълнителната власт е разгледан във връзка с принципа за разделение на властите. В параграф втори от глава втора е изяснена правната същност на прокурорския надзор и е направена класификация на видовете прокурорски надзор за законност върху изпълнителната власт. За изясняване на правната същност на прокурорския надзор е допринесло проследяването на представените в теорията виждания относно понятията „контрол“ и „надзор“. Прокурорският надзор е сравнен и със съдебния надзор, като са посочени разликите между тях. Обособени са видовете прокурорски надзор върху изпълнителната власт. Авторката обособява следните видове прокурорски надзор върху органите на изпълнителната власт:

- надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки,
- надзор на основание чл. 145 от Закона за съдебната власт и

- надзор върху актовете на органите на изпълнителната власт, който се реализира чрез участието на прокурора в административния процес.

В този параграф се разглеждат първите два вида надзор, а надзорът върху актовете на органите на изпълнителната власт е разгледан в глава трета на дисертацията.

2.4. В глава трета на дисертационния труд са представени различни дискуссионни въпроси, които възникват при участието на прокурора в административния процес. В първия параграф от тази глава е разгледано понятието за административен процес, проследени са основните теоретични възгледи за същността на административния процес, неговите фази, производствата, които се включват в него, съотношението между понятията „процес“ и „производство“, общата и специалната клауза за оспорване на административните актове. В дисертацията е разгледано само участието на прокурора в онези административни производства, които се развиват само при общата клауза за оспорване на административните актове. Изяснено е процесуалното понятие за форма, след което са разгледани направените в административноправната теория класификации на участието на прокурора в административния процес. Много силна част е класификацията на формите на участие на прокурора в административния процес, които са ценен авторски принос.

Критерият, според който са обособени предложените форми, е начинът на образуване на административните производства. Според този критерий са открити следните форми на участие на прокурора в административния процес: 1. инициране на административни производства и 2. участие в административни производства, което бива два вида: задължително участие по предвиждане на закона и встъпване във вече образувано административно производство по преценка на прокурора. Всяка една от тези форми включва различни производства, уредени в

Административнопроцесуалният кодекс и Закона за административните нарушения и наказания.

В параграф втори от глава трета е разгледано процесуалния статут прокурора. основните теоретични становища. Анализирани са разпоредбата на чл. 15 от АПК и съдебната практика във връзка с процесуалното положение на прокурора. Авторът обосновава своя теза, а именно, че прокурорът е страна в процеса.

Разгледан е въпросът за активната легитимация на прокурора да подава протест пред административния съд и касационен протест пред Върховния административен съд. Силен подход на авторката е анализа на противоречивата съдебна практика по тези въпроси и анализа на Тълкувателно решение № 4 от 16.07.2009 г. по тълкувателно дело № 2/2009 г. Авторът изразява свое становище, а именно- протест пред административния съд може да се подава само от прокурор от административния отдел на окръжната прокуратура, а касационен протест пред Върховния административен съд следва да се подава от прокурорът, който е бил страна в производството по първоинстанционното съдебно оспорване и само в случаите, когато в производството не е участвал прокурор, това правомощие може да бъде упражнено от главния прокурор или неговия заместник при Върховната административна прокуратура.

В този параграф е разгледан и въпросът за отговорността на прокуратурата за разноски. Анализирани са нормативната уредба и съдебната практика във връзка с плащането на разноски. Авторът достига до извода, че за участието в административните производства по Административнопроцесуалния кодекс прокуратурата дължи разноски в случаите, когато подаден до съда протест е отхвърлен или оттеглен. Този извод не се отнася за производства по Закона за административните

нарушения и наказания, където въпросът за плащането на разноски не е уреден изрично. Авторът достига до извода, че разноски в първоинстанционните административнонаказателни производства не се присъждат, а по отношение на касационните административнонаказателни производства авторът приема, че разноски могат да се претендират по общия ред на Закона за задълженията и договорите.

В параграф трети от глава трета е анализиран въпросът дали прокурорът трябва да обосновава интереса, който защитава. Представени са теоретичните виждания за общото понятие интерес, както и за производните му понятия държавен и обществен интерес. Направен е опит да се определи кога защитаваният интерес може да бъде определен като важен. Представени са теоретичните виждания и е проследена съдебната практика относно доказването на интерес от страна на прокурора в административните производства. Авторът обосновава много силно своето виждане, че в случаите, когато участието му в административните производства не е задължително предвидено в закон, прокурорът трябва да доказва интереса, който защитава. Съгласно Конституцията и АПК, правилно авторката твърди, че участието на прокурора в административните производства не е неограничено, следователно то трябва да бъде обосновано, което става чрез доказване на интерес.

В параграф трети от глава трета са разгледани процесуалните средства на прокурора за участието му в административния процес. Това са юридически актове на прокурора, предвидени в закон, чрез които той се конституира като страна в процеса и упражнява своите правомощия. Чрез уредените в закона процесуални средства (искане, протест, предложение, заключение, молба) прокурорът може да инициира, да участва или да встъпи в едно административно производство и по този начин реализира своята надзорна компетентност. Посредством актовете, използвани в

административния процес, прокурорът контролира органите на изпълнителната власт. Конституцията на Република България и законите обаче не му предоставят решаващи правомощия по отношение на въпросите, които той повдига в своите актове. Чрез процесуалните си актове прокурорът сезира компетентния административен орган или съда и в тях може да предложи решение на повдигнатия от него въпрос, без да го решава окончателно.

3. Като цяло в изследването, освен конкертизираните по-горе въпроси, са анализирани формата и реквизитите на процесуалните актове на прокурора, сроковете за тяхното подаване, правния резултат, който може да бъде постигнат чрез всяко едно от тях. Авторката коректно представя съществуващите в теорията мнения и прави задълбочен анализ на съдебната практика. Тя представя празнотите и противоречията в нормативната уредба и предлага решения за тяхното преодоляване. Обобщени са основните изводи и са формулирани предложения *de lege ferenda*, в заключителната част на труда.

Във връзка с темата на дисертацията Светла Янкулова има четири публикации. Две от тях са в списание „Съвременно право“, а другите две са публикувани в сборници от научни конференции, в които дисертантката е участвала.

4. Научните и научно-приложни приноси в дисертационния труд са безспорни. Правилно авторката отбелязва, че законодателството се нуждае от прецизиране на разпоредбите, определящи сроковете за подаване на протест при оспорването по административен ред. В тази връзка е представено и *de lege ferenda* предложение в чл. 84, ал. 1 от АПК относно 1месечен срок за оспорване на акта при неучастие на прокурора в производството.

Авторката предлага изрична правна уредба на така нар. „частен протест”, който не е изрично уреден в АПК, но реално съществува. Авторката дава предложение за изрична правна уредба на директен протест в съда - *de lege ferenda* в случаите, когато протестът бъде подаден директно до съда, той най-напред да образува дело и въз основа на това да изиска от административния орган цялата преписка.

Приноси са изводите на авторката за изясняване конституционните функции на прокуратурата и правомощията, чрез които те се реализират. Добър е анализът относно правомощията в чл. 145 от ЗСВ, с който тя твърди, че се разширяват конституционните функции на прокуратурата.

Силен е изводът за необходимостта да се извърши промяна в структурата на прокуратурата, уредена в чл. 136 от ЗСВ, като се създадат административни прокуратури, съответни на административните съдилища. В тази връзка е направено предложение *de lege ferenda* и за изменение на ЗСВ.

## 5. Критични бележки и препоръки

В следващи изследвания би било добре авторката да продължи с въпросите на специалната клауза. Като естествено продължение на този труд, може да се анализира започнатия в изследването въпрос за интензитета на интереса на прокурора в производството.

## 6. Заключение

Като цяло трудът има всички качества за дисертация- темата е актуална, тъй като развитието на законодателството е изпреварило съществуващите в доктрината изследвания. Авторката показва много задълбочени познания



в материята – както в теорията, така и в практиката. Приносите са стойностни и полезни за науката и практиката.

Всичко това ми дава основание убедено да предложа на научното жури да бъде присъдена на **Светла Иванова Янкулова** образователната и научна степен „Доктор” в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6. Право-05.05.07. Административно право и процес.

16.10.2014 г.

Изготвил рецензията: .....

проф.д-р Дарина Зиновиева