

РЕЦЕНЗИЯ

от професор д-р Дончо Гавраилов Хрусанов
за дисертационния труд на Капка Светославова
Милчева на тема „Административните актове
на КЕВР в областта на енергетиката „ за присъждане
на образователната и научна степен „ доктор „ в
професионално направление 3.6. Право

Със заповед на Ректора на Софийския университет „ Свети Климент Охридски „ РД 38-301 от 08.05.2015 година съм назначен за вътрешен член на научно жури за провеждане на защита на докторска работа на асистентката от Юридическия факултет Капка Милчева. На първото заседание на научното жури ми е възложено да изготвя рецензия.

Капка Светославова Милчева е родена на 10.10.1980 год. в град Бургас. През 2005 година завършва Юридическия факултет на Софийския университет „ Свети Климент Охридски „. Печели конкурс за асистент по Административно право и административен процес през 2011 година. През януари 2015 година е зачислена на свободна докторантура.

Рецензираната работа е на тема „Административните актове на КЕВР в областта на енергетиката „, състои се от 261 страници, включващи увод, три глави и заключение. Съдържа и списък с използваната литература.

Още в началото следва да се изтъкне, че работата на Капка Милчева е посветена на изключително важен за държавата и обществото въпрос – отношенията, възникващи в областта на енергетиката и особено тяхното регулиране и контрол. Темата е свързана и с геополитическите и стратегическите цели на Европейския съюз и сътрудничеството в тази област на България, тя има не само национално, а и наднационално ниво. Досега в административноправната литература липсва подобна самостоятелна разработка и това е първият научен принос на нейния автор. Засилените практически аспекти в работата също така допринасят за нейното високо ниво и полза. Особено важно качество на докторския труд е разгледаната в него съдебна практика в областта на енергетиката и направените критични бележки. Като цяло трябва да се изтъкне и критичния анализ на законодателството и направените на много места предложения за бъдещото му усъвършенстване.

В увода на докторската работа се обосновава актуалността на темата, предметът на изследване и задачите, които автора си поставя. Подчертано е значението на обществените отношения, които възникват в областта на енергетиката и значимостта на темата за държавата, за обществото и особено за националната сигурност. Изяснен е предметният обхват на всяка глава от труда.

Първата глава разглежда държавната политика в областта на енергетиката в България и държавните органи, компетентни в тази област. Тук особена стойност има параграф първи, посветен на историческия преглед на държавната политика в областта на енергетиката от Освобождението до 1989 година. Такъв преглед, доколкото ми е известно, досега не е правен. Вторият параграф пък разглежда държавната политика в периода от 1989 година до наши дни. Важен момент представлява анализа на настоящия регулаторен орган – КЕВР, особено като се има предвид, че съвсем скоро той претърпя важни промени. Иска ми се специално да изтъкна направеният анализ на

практиката на ВАС и опитите му да контролира оперативната самостоятелност на оспорваните пред него административни актове / с.34 и сл. /. Напълно подкрепям извода на автора Капка Милчева колко опасна е подобна тенденция и че съдът следва да се ограничава само относно тяхната законосъобразност. Научен интерес и в същото време приносен момент представлява и изложението за видовете комисии, съществуващи в правната система на България. Авторът е направил подробен анализ на двата вида комисии, за да може да уточни статута на КЕВР. Добро впечатление прави анализа на критериите за създаване на държавни или национални комисии, както и направения извод, че всъщност все още няма ясна система от такива критерии / с. 38 и сл. /. Подкрепям и считам за научен принос в работата направеното предложение за въвеждане на критерии, на които трябва да отговаря една комисия, за да бъде учредена като национална/ с. 52 /. Работата е обогатена тук с направения сравнителноправен анализ на уредбата на регулаторните органи в областта на енергетиката на някои страни от Европейския съюз/ с. 54 и сл. / .

В глава първа особено място има параграф трети – статута и правомощията на КЕВР. Те са разгледани както в миналото, така и съобразно действащата в момента нормативна уредба. Много подробно е анализирано учредяването на КЕВР, като аргументирано са направени редица критични бележки, които аз подкрепям/ с. 67, 68 /. Втората част тук представлява подробният анализ на правомощията на Комисията – те са систематизирани от автора сполучливо и всяко от тях е анализирано / с.69 и сл. /. Приносен момент представлява и разглеждането на основните принципи, въз основа на които КЕВР осъществява дейността си.

Глава втора от докторската работа на Капка Милчева е посветена на лицензионните административни актове, издавани от КЕВР. Според мен това е и центърът на дисертационния труд. Тук много подробно в три параграфа се анализира общата характеристика на лицензионния режим, промени в лицензията и преустановяване на действието на тези административни актове. Много са научните приноси в тази глава. Без да претендирам за изчерпателност бих посочил тези приноси по параграфи.

В параграф първи приносен момент намирам в анализа на режима по Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност и съпоставката между двата режима по него / с. 84 и сл. /. Посочването и анализа на принципите, намиращи приложение в тази материя, също е приносен момент/ с. 87 и сл. /. Правилна и аргументирана намирам обосновката за необходимостта от наличие в тази област на разрешителен режим. Приносен момент е и разглеждането на случаите, когато кандидати за лиценз са чуждестранни лица, които не са регистрирани в друга държава-членка на Европейския съюз или в друга държава-страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство/ с. 97 и сл. /. Важно е направеното от автора групиране на лицензиите по видове. Напълно споделям направените в тази част предложения за усъвършенстване на законодателството във връзка с невинаги коректни законови изрази или редакции/ с. 104 /. Много добре в този параграф е разгледано производството по издаване на лицензии. Обособени са двата случая: лиценз след конкурс и лиценз без провеждане на конкурс. Правилни са констатациите за незаконосъобразност на текстове от Наредба № 3/2013 г. и предложението подобни текстове да бъдат отменени/ с. 107 /. Особено е интересен анализа на характера на издадената по ЗЕ лицензия. Подкрепям развитото от автора относно разрешителния акт и документа, който удостоверява съществуването на този акт/ с. 111 /, както и предложението за изработването на нов текст в закона, който да заяви категорично, че лицензията е индивидуален административен акт, за да може и съдебната практика да се уеднакви/ с. 115 /.

Промените в лицензията са разгледани в параграф втори на глава втора. Тук на първо място е изяснена разликата между изменение и допълнение на лицензията. Направен е извод, че изменението и допълнението ѝ трябва да са свързани основно с промяна на техническите параметри на осъществяване на дейността или пък с промяна в териториалния обхват на лицензията/ с. 127 /. На второ място е анализирано производството по изменение на лицензията. Разгледани са различни варианти за започването му. Специално внимание и критика на законодателството са посветени на служебното започване на производството/ с. 127 и сл. /. Посочена е и скорошната промяна в подсъдността относно актовете на КЕВР. Основателна по моя преценка критика е направена на становищата от практиката на ВАС, че промяната на срока на действие на лицензията може да се иска само веднъж, тъй като закона не съдържа такова ограничение/ с. 132 /.

Параграф трети разглежда преустановяването на действието на лицензията като административен акт. Разгледани са различните варианти на прекратяване/ с. 136 и сл. /. Посочени са неясноти в нормативната уредба и са тълкувани противоречията между различни разпоредби от нея / с. 138 и сл. /. Анализирана е разликата между влизане в сила на акта и отлагане на действието му/ с. 142 /. Отново и тук намираме основателна критика на нормативната уредба. Специално място е посветено на отнемането на лицензията от КЕВР. Разгледани са различни хипотези, направена е разлика между принудителни административни мерки и административни наказания/ с. 150 и сл./ . Разгледано е и производството по отнемане на лицензията и различните му варианти. Достатъчно място е отделено на назначаването на особен управител при някои от тези хипотези/ с. 163 и сл. /.

И в глава трета присъства теоретичен анализ на нормативната база, на съдебната практика, има много бележки за недостатъци на отделни текстове или на становища на съда. Направени са много критични бележки и предложения за отстраняване на недостатъци в нормативните актове в областта или на различни становища на ВАС, които аз възприемам като основателни.

Глава трета е посветена на другите разрешителни административни актове на КЕВР. Тук заглавието на главата не е променено съответно на новото наименование на комисията, но това намирам за технически пропуск.

Разгледани са на първо място задължителните според Закона за енергетиката два вида сертификати, развити в две отделни наредби/ с. 170 и сл. /. Развито е и е анализирано производството по сертифициране за независимост. Критично са посочени различните критерии при сертифицирането/ с. 173 и сл./ . Специално внимание авторът е отделил на транспонирането на европейски директиви в нашето законодателство, посочил е неудачното им възприемане в някои случаи и е посочил начини за подобряването им/ с. 176 и сл. /. И тук подробно е разгледано производството по сертифициране. Теоретичен и практически интерес представляват разсъжденията на Капка Милчева относно двата варианта за тълкуване на мълчанието на администрацията – отказ или съгласие/ с. 180 и сл. /. Предложеното от нея разграничение за възприемане на едното или другото разрешение напълно споделям и намирам за разумно/ с. 184 и сл. /. В енергетиката, според спецификата на правните отношения и тяхното значение за държавата и обществото мълчаливото съгласие по принцип не би следвало да се допуска.

По нататък в работата на докторанта са развити специалните производства по отношение на преносни оператори, контролирани от лица от трети държави или трети държави или от независими системни оператори. Поради самото естество на въпросите в тази част са анализирани и различните разрешения на европейското право в тази

област/ с. 190 и сл. /. Специално място е отделено на въпроса за сертифицирането по инициатива на Европейската комисия/ с. 198 и сл. /. Накрая отново, както във втората глава, е анализирано прекратяването на действието на различните видове сертификати. В отделна точка е направен обобщен преглед на производството по сертифициране, придружен с предложения за усъвършенстване на уредбата, които имат приносен характер/ с. 208-209 / .

В параграф втори на глава трета са разгледани актовете на КЕВР във връзка с ценообразуването на електрическата енергия. Последователно са анализирани нормативните подзаконови актове, указанията и методиките. Правилно се изтъква, че все още техният характер не е изяснен и често те се разглеждат или като нормативни, или като общи административни актове и това води до противоречива съдебна практика/ с.217 и сл. /. Разгледани са общите и индивидуалните актове на КЕВР. Отново се обръща внимание на смесването на двата вида, което в много случаи ощетява субектите и не позволява пълна защита на техните права/ с. 223 и сл. /. Добър е анализът на трите вида актове и изясняването на основните различия между тях. Анализирани са последователно въпросите за последиците от отмяна на решението на КЕВР за определяне на временни цени, определянето на окончателни цени, компенсацията и прихващането при ценообразуването, приложимостта на прихващането в административното производство, механизма на компенсиранието. Правилно отново се изтъкват недостатъци в нормативната база, които сериозно затрудняват дейността на Комисията/ с. 248 / .

Заклучението в работата на Капка Милчева логично събира общите констатации и изводи от цялото научно изследване. Тук са обобщени всички направени предложения за усъвършенстване на законодателството, изброени са основните, най-важните проблеми, които най-скоро трябва да бъдат преуредени. Към тези въпроси спадат например предлаганата промяна в ЗЕ да не се позволява на КЕВР да упълномощава длъжностни лица, които да издават наказателни постановления за констатирани административни нарушения, предложението в закона изчерпателно да се изброят актовете, които Комисията може да издава в упражнение на нормотворческата си компетентност, възстановяването на старата подсъдност пред ВАС, ограничаването на договорната свобода, нуждата от доработване в детайли уредбата за сертифицирането, неудачите по отношение ценообразуването и много други.

Към автореферата на дисертационния труд Капка Милчева е приложила и справка за по-съществените приноси в него. Споделям изброените там приноси, но намирам, че изброяването само на „ по-съществените „, е проява на излишна сромност. Всъщност, по мое мнение, приносите в рецензиранания труд са много повече. Аз се опитах да изложа повечето от тях.

Капка Светославова Милчева има няколко публикувани статии, свързани с темата на дисертационния ѝ труд. Те са посочени в автореферата и не подлежат на самостоятелна оценка, тъй като много по-подробно са представени в труда. Може би заслужава да се отбележи статията ѝ, посветена на принципите на административното право според Търновската конституция от 2014 г. Искам само да отбележа, че в тази статия, колкото и да е било трудно, госпожа Милчева много сполучливо и успешно е успяла да издири, посочи и анализира основните начала, послужили по-късно за изработване на първите административни закони на България.

Като цялостна оценка на труда на Капка Милчева уверено мога да заявя, че тя е подготвила изключително полезна от теоретична гледна точка, както и за практиката, докторска работа. Разбира се, трудът служи преди всичко за изясняване на теоретичните проблеми, но той несъмнено има и висока стойност за практиката. Редица от теоретичните анализи на автора са полезни и изясняват спорни проблеми. Имам предвид и ползата за усъвършенстване практиката най-вече на КЕВР, но и на съдебната практика. Работата ще е полезна и във всички случаи на тези, които искат или вече упражняват дейност в тази област на енергетиката.

Капка Светославова Милчева е асистент в катедрата по Административноправни науки към Юридическия факултет на Софийския университет вече няколко години. Работим заедно и впечатленията ми от нея са лични и непосредствени. Тя прави впечатление на първо място с любовта и способността си за научна работа. Капка Милчева много бързо се включи в колектива на катедрата, намери своето място между останалите колеги и основателно спечели уважението и доверието им. Много съвестно изпълнява основното си задължение да води редовно и на високо ниво семинарните занятия по Административно право и Административен процес със студентите. Те сами я търсят в редица случаи и тя винаги е на тяхно разположение във връзка с по-добрата им подготовка. Вече ѝ се възлага и четенето на отделни лекции пред студентите от редовно и задочно обучение и тя се справя успешно и с това предизвикателство. Капка Милчева е дисциплиниран и съвестен наш колега, който отговорно се отнася и изпълнява възложените не само научни, но и административни задачи.

В дисертационният труд на Капка Милчева и най-претенциозният рецензент ще намери всичко необходимо за неговата висока оценка: подбор на важна и актуална тема, логично и правилно изградена структура на труда, теоретични проблеми и изясняването им, практика на КЕВР и на ВАС и нейната коректна критична оценка, редица документи от областта на европейското право, техните постулати и транспонирането им в нашето законодателство, независимо дали то е правилно извършено. Използваната литература от български и чужди автори е богата. В работата има много и много критични бележки, редица обосновани и справедливи предложения за усъвършенстване на законодателството - тоест – всичко, което законът изисква за оценката на научния ѝ труд. Тя трябва, по мое мнение, да е много висока.

В заключение намирам, че научният труд на Капка Светославова Милчева напълно отговаря на изискванията на Закона за развитието на академичния състав, на Правилника за неговото прилагане и на Правилника на Софийския университет „Свети Климент Охридски“. Оценявам високо неговата научна и приложна стойност и ще гласувам убедено на докторантката да бъде присъдена образователната и научна степен „доктор“, в професионално направление 3.6 /Право/.

София, 20.05.2015 г.

Подпис: