

# СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „Св. Кл. ОХРИДСКИ“

## Юридически факултет

### РЕЦЕНЗИЯ

от **Мария Славова**, професор, доктор по право, член на научното жури в процедурата за защита на дисертационния труд на **Васил Петров** „Общият административен акт“ за присъждане на образователната и научна степен „доктор“, в научната специалност „Административно право и административен процес“, професионално направление 3.6. „Право“, в Катедрата по Административноправни науки

#### 1. За докторанта

Васил Крумов Петров е задочен докторант в Катедрата по Административноправни науки на Юридическия факултет на Софийския университет и съдия в Софийския районен съд.

Васил Петров е инициатор на възстановяването и член на редколегията на Съдийския вестник, електронно издание на Съюза на съдиите в България и е постоянен сътрудник в Сайта „Съдебно право“.

Научните интереси на Васил Петров са многостранни и това се илюстрира от неговите публикации във всички правни сфери. Той е автор на три монографични изследвания, едно от които в съавторство с научния му ръководител, над 60 студии и статии в научни издания и доклади от участие в конференции.

Васил Петров е изнасял лекции по административно право и административен процес пред студентите от Юридическия и Философския факултет на Софийския университет, специализирал е съдопроизводство в Нидерландия.

Познавам Васил Петров още от студентската банка като отличен студент, задълбочен и любопитен изследовател на обществените отношения и правната им уредба. Като негов научен ръководител бях впечатлена от способността на Васил Петров да предлага нестандартни правни решения на важни правни и политически проблеми и нагласата му обективно да преценява възможностите на конкретните правни конструкции и да запазва вярата си в справедливостта като равна мяра,

според качествата на всеки правен субект, както в публичното, така и в частното право.

## **2. За дисертационния труд**

Написването на дисертация на тема „Общият административен акт“ беше предхождано от сериозно историкоправно и сравнителноправно изследване на института в страните от Европейския съюз, Русия и САЩ, което създаде добра база за разработването ѝ. Анализирани са цялостното развитие на административноправната доктрина у нас след 1905 г., изтрупани са от праха и са зачетени автори, като Стефан Киров, Теодор Теодоров – бащата на законопроекта за административното правосъдие от 1912 г., на съдията от ВАС Ангел Николов и Бончо Бончев, без чиито изследвания не бихме имали днешната административноправна уредба. Изследвани са и становищата на автори от общата теория на правото, теорията за степенния строеж на правния ред на проф. Меркл и проф. Келзен, и от правни отрасли, различни от административното право, които признават съществуването на общи административни актове.

Представеният труд е в обем от 311 страници, с богата разноезична библиография, която, обхващаща над 200 източника и е организиран във въведение, шест глави и заключителна част, с изводи и обобщения.

Изследваната материя е структурирана съответно на избраната тема и тази структура беше предмет на бележки при вътрешната защита в Катедрата по Административноправни науки, които бяха съобразени при представянето на труда в окончателния му вариант.

Изложението последователно и логично представя развитието на разбиранията на автора за правното състояние на института у нас и възможните перспективи на неговото усъвършенстване.

Езикът на изследването е ясен и строго научен, без да е лишен от пристрастия и критики, особено по отношение на участието на съдията в процеса и възможностите на съдебната реформа тук и сега.

Целта на дисертационния труд е на основата на теоретичните изводи за природата на общия административен акт да се проследят административноправните възможности за усъвършенстването на държавната и местната изпълнителна власт и съдебната практика при действието на общностното право, като се изведе потенциалът на административното право и административният процес в България.

Работата съдържа анализ на съдебната практика на ВАС, с оглед на първоначалния вариант на АПК, обсъждан от работната група по създаването му, и с оглед на последвалите ревизии, както и с оглед на

предложените изменения в последния проект за изменението и допълнението му в Народното събрание от 2015 г..

Исходна позиция за работата е постулатът, че общият административен акт е преходно явление в правното регулиране: от индивидуална заповед на суверена към безличната правна норма – закона. На следващо място, се обсъжда четворното деление на правилата за поведение според двойката признаци: предметно съдържание (конкретни-абстрактни) и адресати (индивидуални-генерални) и въпросът дали съществува единно понятие за общ административен акт.

Особено задълбочено се изследва мястото на общия административен акт в съвкупността от административни актове, ролята му като основа за издаване на индивидуални административни актове и зависимостта му от нормативните административни актове и тяхното политическо значение. Авторът не се задоволява обаче само с положителни аналогии, а показва с примери от практиката неприемливото прилагане на сроковете за издаването на индивидуалните административни актове по чл. 57 АПК при издаването на общите ненормативни административни актове.

Не са изведени до край обаче всички значими паралели с индивидуалните и нормативните административни актове по отношение на отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на гражданите и техните организации.

Принос на работата е класификацията на общите административни актове по видове, с оглед на неизследвани досега в правната доктрина критерии, които са специфични за общите административни актове, при взаимна зависимост, отношения на едностранна зависимост и отношения на съвместимост на елементите на една система, без зависимост помежду им. Сполучливо е анализирана германската система на класификация на общите актове, като актове, насочени към група хора, определена или определяема на основата на общи характеристики, общи административни актове, насочени към вещ, отнасящи се до публичноправните аспекти на една вещ, общи административни актове, регулиращи ползването от вещ от широката публика. Успешно към тази класификация е анализирана и практика на ВАС по повод общите административни актове, като например по наименоване на улици, паркове и инженерни съоръжения.

Направени са разграничения и съпоставки на общия административен акт с други актове на администрацията. Така анализиран е характерът на държавния бюджет и общинския бюджет като правни актове според практиката на Конституционния съд и на Върховния административен съд. Поддържа се, че държавният бюджет се приема със закон във формален смисъл, а общинският бюджет се приема с акт, който

има характеристиките на общ административен акт. На второ място, е направено разграничение между устройствените правилници на учрежденията и общите административни актове, като е посочено, че първите са подзаконовни нормативни актове, с които се регламентира работата и организацията на различните органи, учреждения, предприятия, институти и звена на държавния апарат, както и, че съдържащите се в тях правни норми имат организационен характер, израз са на организационна власт и представляват закон във формален смисъл. На трето място, е направено разграничение с вътрешните институционални актове. Посочено е, че с тези актове се регулират повтарящи се обществени отношения, установява се, изменя се или се прекратява действието на правни норми, макар и с ограничено локално действие и приложимост, поради което не е налице еднократно действие и съответно не може да се говори за общи административни актове. Следва да приемат аргументите на автора в подкрепа на тезата, че актовете по приемането на бюджетите на общините са общи административни актове, както и разсъжденията, досежно признатия от закона колективен интерес.

По повод производството по издаването на общите ненормативни административни актове се поддържа разбирането, че макар уредбата в АПК да претендира да е обща и да се прилага при липсата на уредба в специален закон, на практика тя е специална и е пригодена за особени случаи на издаване и оспорване на някои специфични категории общи административни актове.

Изводите относно случаите на приемане и издаване на устни общи административни актове също следва да бъдат споделени, макар и да се натрапва отсъствието на разграничение при избора на вида акт, в случаите на неотложност.

По-оскъдни изглеждат разсъжденията за възможностите на административния контрол върху общите административни актове. Обсъдени са решаващите мотиви на Тълкувателно решение № 2 от 23.03.2015 г. по тълк.д. № 1/2014 г., ОСС ВАС, но авторът се е задоволил с извода, че при оспорване на законосъобразността на акта пред горестоящия административен орган, не следва да се ревизира и неговата целесъобразност, защото ще надхвърля правомощията му, уредени в чл. 83, ал.2 АПК и чл.97, ал.1 АПК. Макар по аналогия на закона да е вярно, че когато е оспорена само целесъобразността на общия административен акт, горестоящият орган е длъжен служебно да се занимае с неговата законосъобразност, не следва да се подценява уникалността на административния контрол при оспорването по административен ред и ако той бъде пропуснат като единствен коректив на целесъобразността, колко близо би било превратното упражняване на власт.

Последователно и задълбочено е разгледан съдебния надзор върху общите административни актове, без да са пренебрегнати случаите на бланкетна жалба, подаването на молба-уточнение, случаите на недопустимост на оспорването и прочее. Обсъдени са двете уредени в АПК средства за защита срещу недействителни общи административни актове – иск или протест за прогласяване на нищожността на акта по чл. 149, ал. 5 АПК и оспорването за отмяна на акта.

Анализиран е въпросът и за сроковете за съдебно оспорване по отношение на субектите, които са взели действително участие в производството по издаването на общия административен акт, така и на всички останали адресати на акта. Обсъдени са и въпросите относно формата на оспорването, оставянето на жалбата и протеста без движение или без разглеждане и относно обжалването с частна жалба на прекратяването на делото.

Критикувана е разпоредбата на чл. 184 АПК, която предвижда забрана по дела за оспорване на общи административни актове да бъде извършван отказ и оттегляне на оспорването. Подобно ограничение на диспозитивното начало в административния процес е неуместно и този извод на автора не буди съмнение.

В дисертацията се прави предложение за увеличаване на санкциите за страна, която е встъпила след първото заседание по делото и е предизвикала ненужното му отлагане, което е в съзвучие със стремежа за оперативност, продиктуван и от докладите за напредъка на страната по пътя на съдебната реформа.

Спецификата на споразумението по чл. 178, ал. 1 АПК при оспорването на общите административни актове е правилно доловена, и изводът за неговата недопустимост следва да се сподели. Съответно следва да се подкрепи и изводът на автора, че споразумението неправилно е упоменато в чл. 246, ал.2 АПК.

Анализирано е и спирането на изпълнението на оспорения общ административен акт по чл. 180, ал. 2 АПК. Приема се, че основанията за спиране са посочените относно индивидуалните административни актове в чл. 166 АПК, но само при редовност на жалбата или протеста съдът може да пристъпи към разглеждане на искане за спиране на изпълнението на общ административен акт.

Специално внимание се обръща на оспорването на общи административни актове пред особени юрисдикции, като се предпоставя въпросът за съществуването на особени юрисдикции в правната система на Република България и допустими ли са те при действието на КРБ от 1991 г. Разглежда се и производството по правораздавателен надзор пред Комисията за защита на конкуренцията и производството по обжалване на административни актове по ЗУТ.

В автореферата си докторантът извежда поредица приноси, които следва да се възприемат. Приносен характер имат схващанията, според които:

- при общите административни актове органът на администрацията урежда „един определен случай“, дефиниран като събитие или съвкупност от събития от обективната действителност, при което или при които група лица или неопределен кръг лица са в еднакво, сходно или свързано фактическо положение, достатъчно, за да мотивира административния орган да издаде общ ненормативен административен акт, който да регулира обществените отношения по повод на случая;

- общият административен акт засяга колективен интерес, интереса на неопределено число лица в една определена ситуация;

- съществува необходимост от преосмисляне на приложимостта на диспозитивното начало в процеса в частта му за десезиране на органа от спора от първоначалния оспорващ акта;

- ако не е предвидено друго в специалния закон и не е налице хипотезата на чл. 73 АПК, общият административен акт следва да бъде издаден в едномесечен срок от уведомяването за откриване на производството, респективно от сезирането на органа от молителя. След изтичането на месечен срок от сезирането е налице мълчалив отказ, който може да се оспорва по административен и по съдебен ред;

- независимо от липсата на изрична разпоредба в АПК общите административни актове подлежат на предварително изпълнение, което е особено – то се спира временно, докато трае оспорването на общия административен акт по административен ред, освен ако в специалния закон не се съдържа изрична разпоредба за принудително изпълнение или не е издадено нарочно разпореждане на административния орган с правно основание чл. 60 АПК;

- забраната за оттегляне на оспорването на общ административен акт имплицитно включва забрана и за сключването на споразумение в съдебното производство по чл. 178 АПК;

- жалби срещу постановления, действия и бездействия на органи по изпълнението на общи административни актове и на съдебни решения по дела с предмет общи административни актове се разглеждат от административните съдилища. Когато обаче орган по изпълнението е министър или Министерският съвет, съгласно чл. 125, ал. 2 КРБ защитата срещу процесуално незаконосъобразни актове, действия и бездействия на органа по изпълнението трябва да бъде осъществена от Върховния административен съд.

В дисертацията е обоснована необходимостта на няколко изменения и допълнения на АПК въз основа на изводите за съществуващи несъвършенства и празноти на уредбата.

### **3. Допълнителните изисквания**

Представените за участие в процедурата студии, статии и научни доклади на кандидата също отговарят на изискванията за академично творчество и дооформят положителното впечатление за техния автор и годността му да задоволи изискванията за образователната и науна степен «доктор» по право.

Следва да се отбележат и публикациите на докторанта, свързани с дисертационния труд, като „Понятието за общ административен акт в българската административноправна доктрина – исторически преглед“, Научни трудове на ИДП при БАН, т. X/2015/, С., ИДП-БАН, 2015; „Производството по издаване и оспорване на общите административни актове по АПК, като производство по защита на колективен интерес. Сравнения с някои други производства по българското положително право“- В: сборник Научни трудове на ИДП., т. VII. Актуални правни проблеми. С., БАН, ИДП, 2012; „Общият административен акт в практиката на Върховния административен съд по АПК“ - Правна мисъл, 2010, №3 и други.

Представените изследвания са в съответствие с разпоредбите на чл.114, ал.1, т.3 и т.4 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академична длъжност в СУ "Св. Климент Охридски" и не са включвани в други конкурси за получаване на научни степени.

### **4. Критични бележки**

Доброто качество на изследването естествено поражда и завишени изисквания към достигнатите в него заключения. Изглежда естествено да се поставят въпроси, които като че ли надхвърлят целите на дисертационния труд, но пък разсъжденията върху тях биха довели до безспорната му завършеност. Така например има ли разлика между начина, по който се възприема индивидуалната заповед, колективното временно предписание и абстрактната норма? Може ли с оглед на отговора на този въпрос да се дадат предписания за дискреция при отделните сфери на управление, в зависимост от очакваното поведение на адресатите на акта и правния резултата, който се предследва?

Необходимо ли е нарочно законово овластяване за издаване на общи административни актове и има ли „обща компетентност“ по смисъла на чл. 23 АПК, която да важи за общите административни актове? Ако липсва изрично законово овластяване за приемане на нормативни административни актове по прилагането на закон, например, като то се

извлича от общите разпоредби на Конституцията на Република България, мислимо ли е въобще подобно предписание за общите административни актове?

Следва ли да се мисли за номенклатура на наименованията на общите административни актове?

Актът, с който се суспендира действието на нормативен акт, общ административен акт ли е, или е нормативен административен акт? От значение ли е за отговора на този въпрос е дали в мотивите си административният орган е посочил повод или мотив за суспендирането?

Предложението за законодателно закрепване на втори основен вид общ административен акт, така наречения "вещен" административен акт само до специалните закони ли се отнася?. Общ административен акт ли ще бъде заповедта за обявяване на определена местност или местообитание за защитени? И ако те биха били нормативни административни актове от определен вид, както авторът поддържа, какъв е смисълът от даденото от него предложение *de lege ferenda*?

С оглед на висящото производство пред ВАС за пороците в производството при приемане на акта за винетните стикери с по висока стойност - следва ли да се обособи в АПК, както предлага авторът, нарочно производство по издаване на административни актове, които засягат колективния интерес? Такива актове само след обществено обсъждане ли могат да бъдат издавани? Как точно авторът си представя общественото обсъждане? Допустимо ли е чрез законова делегация Министерският съвет или общинските съвети да конкретизират понятието "голям, разнороден или неопределен кръг лица", които са засегнати от общия административен акт?

## **5. Заключение**

Дисертационният труд е актуален и важен за развитието на теорията и практиката на административното право и административния процес, за изграждането, управлението и функционирането на държавни и общинските структури, защото анализира непоследователната практика по приложението на относимата правна уредба и дава препоръки за ефективно управление в обществена полза и за защита на правата на гражданите и техните организации.

Дисертационният труд е изготвен добросъвестно и коректно, притежава високи теоретични и практически достойнства и е достатъчен аргумент за присъждане на образователната и научна степен „доктор” по право.ректно.



В заключение смятам, че представената дисертация и учноизследователската и научноприложната дейност на докторанта отговарят на изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България, на Правилника за прилагането му и на Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, и затова приканвам научното жури да предложи на Факултетния съвет на Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ да присъди на Васил Крумов Петров – задочен докторант в СУ „Кл. Охридски“, образователната и научна степен доктор” по право.

**04. 02. 2016 г.**  
**София**

**Рецензент:**  
**проф. д-р Мария Славова**