

РЕЦЕНЗИЯ

От проф.д-р Димитър Илиев Костов

Юридически факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“

Член на Научно жури в конкурс за заемане на академичната длъжност „ПРОФЕСОР“ по професионално направление 3.6. Право/Административно право /обща и специална част/ и административен процес/, обявен от СУ“Св.Кл.Охридски“ в ДВ,бр.33 от 17.04.2018г.

Кандидат: доц.д-р Емилия Първанова Панайотова

I.Конкурсът за заемане на академичната длъжност „професор“ по 3.6.Право, специалност Административно право и административен процес е обявен за нуждите на катедра „Административноправни науки“ на Юридическия факултет при СУ“Св.Кл.Охридски“. За участие са подадени документи от единствен кандидат – доц.д-р Емилия Първанова Панайотова.

От представените документи е видно, че кандидатът отговаря напълно на установените за участие в конкурса изисквания в ЗРАСРБ/Закона за развитие на академичния състав на Република България/ - чл.29 и Правилника за неговото приложение/чл.60/ - придобил е образователната и научна степен „доктор“ през 1991г., заемал е академичната длъжност „доцент“ в катедра „Административноправни науки“ при Юридическия факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“ повече от 10 години, вкл. до настоящия момент, представил е изискуемите се монографичен труд и други научни публикации в съответни специализирани научни издания.

II.Доц.Емилия Панайотова завършва Юридическия факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“ през 1983г. След успешна докторантура, от 1992г. е последователно асистент, старши асистент/1993г./, главен асистент/1996г./ и от

2004г. доцент по „Административно право и административен процес“ в Юридическия факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“. От 1991г. е доктор по право.

Води самостоятелни лекционни курсове по административно право и административен процес в Юридическия и Геолого-географския факултет на СУ“Св.Кл.Охридски“. Изнася лекции по административно право и административен процес, общинско право и публична администрация и във Варненския свободен университет/1994/1995г. и Бургаския свободен университет/1997-2000г./. Като лектор участва и в курсове за обучение на местни управленски кадри, както и в съвместната програма „Управление и администрация на общините“ на Центъра по администрация към Министерския съвет и Департамента по публична администрация на Южно-Илинойския университет/САЩ/ в периода 1992-1995г.

Специализирала е в Европейския институт по публична администрация, Маастрихт, /Холандия/, Трайенгъл институт, Южна Каролина, /САЩ/, участвала е както в национални, така и в международни научни конференции като Испания, Русия, Чехия, Унгария.

Доц. Панайотова взема дейно участие и в работната група по изготвянето на Административнопроцесуалния кодекс.

Дългогодишната ѝ преподавателска дейност включваща провеждането на семинарни занятия като асистент и воденето на лекционни курсове впоследствие като хабилитиран преподавател, активното ѝ участие и в други форми /учебни помагала, програми и др./ подпомагащи обучението на студентите заслужава несъмнено висока оценка.

III. За участието си в конкурса за професор по административно право и административен процес доц. Емилия Панайотова от общия списък на публикациите си представя 3 от тях, написани след хабилитирането ѝ за доцент - 1 монография, 1 статия и курс лекции по Административно право-специална част. Следва да се подчертае, че основните приноси на кандидата са в научната област, по която е обявен конкурса и се съдържат в монографичния труд „Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК“/С., Сиби, 2018г./ Приноси моменти съдържа и статията „Принципът на комплексно административно обслужване по АПК“ – De Jure, 2018, №2. Интерес представлява и актуализираният курс лекции „Достъп до обществена

информация“ – В:Административно право.Специална част/С.,Сиби,2015,с.269-287/.

Както подчертах, несъмнено най-голямо внимание заслужава хабилитационния труд на кандидата, посветен на основните принципи на изпълнителната дейност установени в АПК –проблем с особена важност, като се има пред вид неговата процесуална значимост и също актуалност при действието на нормите на наднационалния правен ред на Европейския съюз.

Следва да се подчертае, че монографията на доц.Павайотова е първо цялостно изследване в административноправната ни теория на основните принципи на изпълнителната дейност по АПК, анализирани откъм тяхното формиране, същност и последици от нарушаването им, което обстоятелство има своят самостоятелен приносен характер.

Научната задача, която си поставя автора – да анализира тези принципи е добре обоснована. Административният процес, сочи авторът, обхваща различна по своя характер дейност – изпълнителна и правораздавателна, всяка от които има свои основни принципи. За разлика от идентичното теоретично възприемане на основните принципи на двата вида административен правораздавателен процес /административнонаказателен и правораздавателен по АПК/, по отношение на основните принципи на изпълнителната дейност, според автора, не би могло да се каже същото. Също така, потърсен е отговор на важни въпроси като напр. кои от принципите, посочени в АПК са всъщност принципи на изпълнителната дейност, кои от тях са новост за българското административнопроцесуално право и т.н.

Бих могъл да отбележа, че тази задача е успешно решена. Затова са способствали логично изградената структура на труда, обхващащ в последователност 3 глави: „Характеристика на изпълнителната дейност“, „Понятие за принципи на изпълнителната дейност“ и „Основни принципи на изпълнителната дейност според АПК и правото на ЕС“, като основно място очаквано и правилно заема последната глава трета – приблизително половината от обема на труда/149 с./ . Също подхода на автора при разработката на проблема – използван е комплексния подход, като наред с теорията на административното право и административния процес там, където е необходимо и доколкото е било необходимо са привлечени знания и научни постижения и от други клонове на правото – общата теория на правото, конституционното право, правото на ЕС, международното публично право и др. Използвани са правно-логическия и историко историко-правния метод на изследване, обхваната е и привлечена

богата съдебна практика – на Съда на ЕС, на Европейския съд по правата на човека, на Конституционния съд, на Върховния административен съд и на другите административни съдилища. И не на последно място, разбира се, задълбочената теоретична подготовка на кандидата.

На тази основа си позволявам да посоча и по-значителните приноси в труда, следвайки неговата хронология.

В глава първа е представена една по-разширена характеристика на изпълнителната дейност във нейния функционален и организационен смисъл. Интерес за теорията е ясно направеното разграничение на различните форми на дейност на административните органи – правотворческа, правозащитна, правоприложна, материално-техническа и договорноправна и на тази основа точното им предметно очертаване по АПК. Прецизна е и съпоставката между понятията „подзаконов нормативен акт“ и „нормативен административен акт“, при което правилно се обръща внимание, че не са синоними и че нормативният административен акт, като вид административен акт се „отграничава в рамките на подзаконовия нормативен акт“/с.27/, т.е. той е вид подзаконов нормативен акт. Също, добре е изяснено, че понятието „административна услуга“ като *правоприложна форма на дейност на административните органи изключва издаването на „конститутивните“ индивидуални административни актове и обхваща издаването само на декларативните и удостоверителните актове.* Засегнат е и доста актуален въпрос - разгледана е и то обстойно договорноправната форма на дейност на административните органи, проявяваща се като типична частноправна дейност, от една страна, и от друга - в сключването на споразумения и административни договори по общия ред на АПК. Тези въпроси имат своята теоретична стойност и следва също да бъдат оценени положително.

Глава втора е посветена на понятието за принципи на изпълнителната дейност. С приносно значение тук се явяват съпоставителния анализ между принципите на изпълнителната дейност като обща категория, основните принципи на АПК и основните принципи на изпълнителната дейност и особено основните принципи на правото на ЕС и принципите на изпълнителната дейност. Заслужават внимание обобщените изводи за значението и ролята на правните принципи, които авторът очертава в три направления: *първо*, че те имат пряко регулативно действие, *второ*, служат за основа на правни правила, които се явяват прилагане и осъществяване на принципите и *трето* – служат като

опора за тълкуване и попълване на празнини в правото. Постановката, че очертаните в чл.4-14 АПК основни принципи на административния процес се разглеждат като общи, т.е. намират приложение както при осъществяването на изпълнителната дейност, така и при правораздаването по повод на тази дейност, според автора подлежи на корекции и уточнения. Те ясно и отчетливо са очертани в 7 насоки/с.76-77/. Посочва се, че само някои от прокламираните в дял първи на АПК принципи са общи, валидни за всички производства по кодекса като принципите на законност, на истинност, на произнасяне в разумен срок, че не могат да бъдат считани за общи за цялостния административен процес, а само за изпълнителната дейност – напр. принципът на последователност и предвидимост и принципът за съразмерност, че принципът на КАО всъщност не е самостоятелен принцип, а чрез него се проявяват принципът на служебното начало и принципът на достъпност, публичност и прозрачност в условията на информационните и комуникационните технологии и т.н.

Оправдано авторът поставя на внимателно и подробно разглеждане взаимовръзката и влиянието на такива важни конституционни принципи на държавното управление като правовата държава, социалната държава и разделението на властите върху принципите на изпълнителната дейност. Заслуга на автора е и обстоятелството разглеждане на въпроса за съотношението между основните принципи на правото на ЕС и принципите на изпълнителната дейност/с.81-106/. Отбелязвайки, че основните принципи на правото на ЕС и принципите на изпълнителната дейност имат общи характеристики, авторът обръща внимание, че основните принципи на правото на ЕС имат и специфични черти. В тази връзка е представен много добър теоретичен анализ на въпроса за формирането на основните принципи на изпълнителната дейност според правото на ЕС. Хронологично е проследено това формиране – първоначално са формулирани принципи на добро административно поведение в Кодекса за добро административно поведение, прокламирано е правото на добра администрация в ХОПЕС/Харта на основните права на Европейския съюз/ и впоследствие са дефинирани принципите на осъществяване на изпълнителната дейност от институциите, органите на ЕС и тяхната администрация.

Ценен за теорията с оглед темата на монографичния труд е проведеният анализ на въпроса за принципите на изпълнителната дейност на институциите, органите на ЕС и тяхната администрация. Правилно е оценено значението на проблема с оглед необходимостта от регламентирането на съгласувано административнопроцесуално право на ЕС и в частност необходимостта от

кодифициране на общи принципи на административната дейност като принципа на законосъобразност, на недискриминация и еднакво третиране, на пропорционалност, на прозрачност, на ефективност и предоставяне на услуги и пр., подробно пояснени на с.97-101

Определено може да се каже, че включените и разгледани въпроси в гл.втора имат своя теоретическа значимост.

Глава трета е посветена на основните принципи на изпълнителната дейност според АПК и правото на ЕС.Тя заема естественото си място в структурата на труда, до голяма степен олицетворява и смисълът му и логично съдържанието ѝ е с най-голям обем. Би могло да се каже, че тук са и най-значителните приноси на автора.

Разработените въпроси са израз на задълбочените търсения на автора за разкриване на максимално точното и пълно „самостоятелно“ съдържание на разглежданите принципи, от една страна, и от друга – разкриване на „комплексното“ им съдържание. Последното е очертано в две посоки – взаимовръзки и зависимости с основните принципи на правото на ЕС и взаимовръзки и зависимости между самите принципи по АПК. Във връзка с отбелязаното са видни добре аргументирани интересни виждания и тези, което е също теоретичен успех на автора.

Много важна е приетата изходната постановка тук. Посочва , че наред с традиционни за българското право принципи на изпълнителната дейност - законност, истинност и пр., в АПК са прогласени и основни принципи на изпълнителната дейност според правото на ЕС „Те – отбелязва авторът- било изцяло, било с някои от компонентите си са нови за българското административно право.Такива са принципът на пропорционалността/озаглавен в АПК като принцип на съразмерност/, принципът на защита на оправданите законни очаквания/ в АПК е озаглавен като принцип на последователност и предвидимост/, принципът на достъпност, публичност и прозрачност. Принципът на добра администрация не е самостоятелно прогласен, но негови компоненти са част от съдържанието на други, уредени в АПК принципи – на законността, на прозрачността, на безпристрастността.“/с.107/ и т.н. Би могло да се каже, че това е много правилен ориентир, който авторът е следвал в осмисляне и изясняване на проблемите в това отношение.

На основата на отбелязаното си позволявам да посоча по-конкретно съществуващите по-значителни приноси в тази част на труда, следвайки последователността на изложението.

По отношение принципа на законност. Новост е аргументираното включване към разпоредбата на чл.4 АПК и съдържанието на чл.5 „Прилагане на нормативния акт от по-висока степен“. В тази връзка се изяснява, че в съдържанието на чл.5 съществува непълнота, тъй като се засягат само нормативни източници или не е отразен задължителният характер и на други източници – актовете на Съда на ЕС. Изведено е правилото, че при противоречие или неприлагането на правото на ЕС в лицето на основен негов принцип би могло да доведе до оспорване на административни актове по чл.146 АПК главно на две от основанията - съществено нарушение на производствените правила или нарушение на материалния закон.

По отношение на принципа на съразмерност. Би могло да се отбележи, че макар и при наличието на едно „деликатно“ и неясно в известна степен съдържание на чл.6, авторът предоставя един много добър анализ на разпоредбата. Постава се акцент върху съотношението между ал.1-3 и ал.4, като във връзка с това се подчертава приоритетното значение на първите три алинеи. С оглед на важността на съдържанието на ал.4:“От две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен при спазване на ал.1,2 и 3 да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото.“, на основата на добре проучена административна и съдебна практика авторът визира два проблема. Първият – че чрез разпоредбата се търси баланс между конкуриращи се интереси, по начин,който води до стесняване на възможността, а понякога и до невъзможност за органа да избере най-малко утежняващото адресата решение, защото то ще трябва да отговаря и на изискването да е най-общественополезно и най-икономично, което пък на практика е трудно реализуемо. Вторият изяснен проблем на разпоредбата е, че неоправдано се разширява съдебният контрол върху оперативната самостоятелност на административните органи.

По отношение на принципа на последователност и предвидимост. Основателно е подчертано и теоретическото и практическото значение на принципа с оглед на обстоятелството, че той е свързан с особено важният въпрос за оперативната самостоятелност в дейността на администрацията.

Налице е добра постановка на проблема, като авторът сочи, че в правото на ЕС този принцип е известен като принцип „на защита на оправданите правни/законни/ легитимни очаквания“, изведен е като такъв от Съда на ЕС в неговата практика и е продължение и доразвитие на общия за правото на ЕС принцип на правна сигурност. Добре е представена същността на привлечената богата съдебна практика на Съда на ЕС в това отношение, а именно, че „администрацията следва да вземе предвид вече постановените решения по подобни заявки и с особено внимание да разгледа въпроса дали трябва да се произнесе по същия начин.“/с.139/. За да е налице оправдано правно очакване, от необходимите три елемента авторът правилно акцентува върху значението на единият от тях - „обективният“ елемент, т.е. „действие на орган, което да е породило оправдани очаквания“. Това действие би могло да бъде и с юридически и с неюридически характер – издаване на административен акт, постоянна практика, дадена информация, изявление и пр. Важно е, подчертава автора, че именно чрез този обективен елемент административните органи и длъжностни лица „могат да ограничават сами полето на дискриционната си власт“./с.141/.

Видно е тук и едно добро изясняване на понятията „критериите“, „вътрешните правила“, „установената практика“ и „своевременно“, съществуващи в съдържанието на чл.13 АПК, което също може да се оцени като теоретичен принос.

По отношение на принципа на добра администрация. Заслуга на автора е разглеждането на принципа на добра администрация като основен принцип на административната дейност по АПК. Както отбелязва той на с.168, изрична норма в АПК, която да прогласява добрата администрация като основен принцип на процеса няма. Но с внимателно извършеният анализ доказва, че този принцип съществува и е гарантиран посредством два подхода – първо, включване на част от компонентите му в съдържанието на други основни принципи по АПК и второ - уредба на административнопроцесуалните права и задължения на страните и административните органи в производствата за извършване на изпълнителна дейност. Отбелязаното е изяснено в логична последователност. Изхожда се от положението, че добрата администрация е общ принцип на правото на ЕС, уреден като комплексно право в чл.41 ХОПЕС/Харта на основните права на пЕС/. Неговите компоненти или по-точно отразяването им в АПК е прецизно проследено. Така напр. задължението за безпристрастност в изпълнителната дейност/според чл.41 §1ХОПЕС/ представлява част от

съдържанието на принципа за самостоятелност и безпристрастност, уреден в чл.10 АПК. Задължението за справедливост е отразено в чл.6, ал.1 АПК, който задължава административните органи да упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Чл.11 АПК урежда имплицитно раумния срок за извършване на процесуалните действия като съдържание на принципа „Бързина и процесуална икономия“. Подобно е положението на взаимовръзка с ХОПЕС и АПК с правото на изслушване, гарантиращо на лицата участие в хода на административните производства и отразено в различни норми на АПК/чл.26,28,34 и др./, правото за мотивиране на АА и пр.

Приносни моменти се съдържа и в анализа на принципа на достъпност, публичност и прозрачност. Тук сполучливо са направени редица терминологични уточнения, засягащи понятията „прозрачност“, „откритост“ и „достъпност“. Разкрива се връзката на този принцип с други основни принципи на процеса, като се представя се като „ елемент“ от тяхното съдържание. Например задължението за осигуряване на откритост, достоверност и пълнота на информацията авторът разкрива, че се явява елемент от съдържанието на принципа за истинност по чл.7 и принципа за последователност и предвидимост по чл.13 от АПК. Достъпност, публичност и прозрачност се осигуряват и чрез правилата за осъществяване на КАО/Комплексно административно обслужване/ и пр. Във връзка с прозрачността интерес представлява разграничаването на два вида достъп до информацията – „активен“ и „пасивен“ и т.н.

Задълбочено са разгледани и другите принципи, засегнати в труда /принципа на служебното начало, правото на защита, равенство и др./

Специално би следвало да се подчертае аналитичното разглеждане на принципа на комплексно административно обслужване, поради факта, че той е единствения нов принцип, установен с изменението на АПК от 2014г-чл.13а, т.е. характеризира се със своята актуалност. Във връзка с това напълно оправдано авторът е спрял вниманието си на изясняване на самото понятие за КАО по АПК. В тази връзка са определени прецизно първо - субектите, извършващи КАО, които, освен че са дефинирани в АПК са дефинирани и в друг закон- ЗЕУ/Закон за електронното управление/. Така е ,според автора, защото „приложното поле на КАО е тясно свързано с предмета на правна уредба на ЗЕУ –предоставянето на административни услуги по електронен път.“/с.217/.Второ, понятието е изяснено добре и от функционална гледна точка, т.е. като дейност.

На тази основа, заслужават внимание и някои важни заключения на автора. Основателна е тезата му, че АПК в чл.13а не отразява напълно реалния обхват на КАО. Докато въпросната разпоредба ограничава КАО само до извършването на административни услуги, други разпоредби на АПК - §1,т.5 ДР, чл.57,ал.4 и 9, които препращат към ЗЕУ показват, че чрез КАО се реализира служебното начало както при издаването на индивидуални административни актове, така и при извършването на административни услуги. От друга страна, подзаконовите нормативните актове по приложението на ЗЕУ недвусмислено, според автора, сочат на още по-голямо разширяване приложното поле на КАО – то обхваща и електронните административни услуги, и вътрешните електронни административни услуги при издаване на индивидуалните административни актове и предоставяне на административни услуги, както и обменът на електронни документи извън тези хипотези. Важно е и заключението му за необходимостта от законова уредба на основните въпроси на електронните дела при е-правителството, също от уеднаквяване нормативната уредба на е-правителството и на е-правосъдието относно начина на съхраняване на доказателствата и доказателствените средства и др.

Достоинства на хабилитационния труд са и някои основателни критики към съдебната практика /с.33, 194/ и особено немалкото предложения *de lege ferenda*, които биха спомогнали за усъвършенстване на правната уредба в разглежданата област.

По отношение на евентуални критични бележки към хабилитационния труд не намирам основание за особено важни такива. По-скоро се забелязват някои увлечения към разширяване на изложението при разглеждане на отделни въпроси. Относимо е към глава първа „Характеристика на изпълнителната дейност“, към принципите на изпълнителната дейност на институциите, органите на ЕС и тяхната администрация с оглед на обстоятелството, че все още липсва приет регламент в това отношение и някои други.

Дължа да отбележа обаче, че това ни най-малко може да промени и не променя общата ми високо положителна оценка за хабилитационния труд на кандидата. Определено е становището ми, че този труд е с качествата на оригинален принос в областта на теорията на административното право и административния процес.

Що се отнася до публикацията „Принципът на комплексно административно обслужване по АПК“ – тя е инкорпорирана в представения монографичен труд и нейните приноси бяха отразени по-горе. Относно публикацията „Достъп до обществена информация“, тя също има положителните си качества във връзка с подробния коментар на съществените промени в уредбата на достъпа до обществена информация в периода 2005-2015г. според правото на ЕС, международното право и вътрешното право.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основание на констатациите, изложени по-горе, оценявам положително цялостната учебно-преподавателска и научно-изследователска работа на кандидата. Считам, че тя отговаря напълно на изискванията на ЗРАСРБ за заемане на длъжността „ПРОФЕСОР“ и предлагам на научното жури да вземе решение за избиране на доц.д-р **Емилия Първанова Панайотова** за „ПРОФЕСОР“ по обявления от СУ“Св.Кл.Охридски“ конкурс по професионално направление 3.6.Право, специалност Административно право и административен процес.

12.07.2018г.

Проф.д-р Д.Костов

София

⤵