

## СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Константин Василев Пехливанов, Област на висше образование 3.  
Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, научна специалност „Административно право и административен процес“ в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, Катедра „Публичноправни науки“ – външен член на научното жури

по процедура за придобиване на ОНС „доктор“ по Област на висше образование 3.  
Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“ в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Катедра „Административноправни науки“

с кандидат Любомир Ламбов Кючуков, представил дисертационен труд с наименование „Възобновяване на производствата по издаване на индивидуални административни актове“ и научен ръководител проф. д.н. Цветан Георгиев Сивков

Представям настоящото становище като член на научното жури, назначено със Заповед на Ректора на Софийския университет № РД 38-62/31.01.2024 г., след като с решение на научното жури, Протокол № 1 от 02.02.2024 г. ми е възложено да изготвя становище.

По допустимостта на процедурата: кандидатът Любомир Ламбов Кючуков е представил дължимите документи по ЗРАСРБ, ППЗРАСРБ и Правилник за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“. Кандидатът отговаря на минималните национални изисквания, което беше констатирано с Протокол № 1 на научното жури, авторефератът е коректно оформен. Намирам представения дисертационен труд за допустим до разглеждане по същество.

Изводи по съществуващото на дисертационния труд: кандидатът за придобиване на докторска степен Любомир Кючуков под ръководството на проф. д.н. Цветан Сивков се е насочил към изследване на специфичен и труден проблем, който като цяло е пренебрегван в нашата доктрина. Разглеждането на възобновяването на производството по издаване на административен акт (сега чл. 99 и сл. от АПК, преди чл. 32 ЗАП)

задължително е описано във всеки учебен курс, но досега не ми беше известно подробно и задълбочено изследване по темата. Изследването се затруднява допълнително от оскъдната съдебна практика по това производство. Дисертационният труд сам по себе си, със своята тема, е приносен.

Дисертационният труд следва класическата структура и е разделен на увод, три глави и заключение. Още в увода авторът правилно отбелязва, че „Обществените отношения, които възникват при издаването и влизането в сила на индивидуалните и общите административни актове са ключови за административното материално и процесуално право“, доколкото законосъобразността на тези актове е в основата на правоприложната дейност на администрацията, а чрез стабилните административни актове се създават права и задължения за правните субекти. Не съм съгласен с твърдението, че тези актове се ползват от презумирана законосъобразност, макар че в нашата доктрина често съм срещал това твърдение, доколкото никога не съм виждал нормативно позоваване, от което да следва такава презумпция и не я намирам и житейски оправдана, а от настъпилата формална законна сила (необжалваемостта) и от подзаконовия характер на дейността на администрацията не може според мен да следва презумпция за съответствие на нейните актове с изискванията на закона, но признавам правото на автора да следва постулатите на неговата научна школа.

Глава първа. Понятие за възобновяване. Нормативна уредба. Историческо развитие е уводна в материята и излага общотеоретичната основа на института, както и развитието му в позитивното българско право. Проследява се общотеоретичния генезис на понятието, отдадено е внимание на възприетото в доктрината деление на производствата от гледна точка на процеса в широк и тесен смисъл и уместно се извършва разграничение от възобновяването на спряно производство (с. 14), като при това то е извънреден способ за контрол (с. 20). Напълно правилно е определен юридическият смисъл на института – „при възобновяването винаги е налице преразглеждане на вече установено с влязъл в сила акт положение“ (с. 15) с анализ на съотношението между правната сигурност и принципите на законност и истинност. Изведен е приложният смисъл на института – да се преодолее формалната правна сила на влезлия в сила административен акт, като се проследява значението на това понятие, както е изведено в административноправната доктрина. Провежда се анализ на съотношението на понятията „контрол“ и „надзор“ от гледна точка на органа, упражняващ правомощието за разглеждане на оспорването на акта, както и от проверката

на изпълнението. Авторът свързва понятието „проверка на изпълнението“ с т.нар. „отзивно производство“, което смятам, че е покрива само част от случаите на това производство. Изтъкнато е, че тук не се проявява сезирация ефект, какъвто има при съдебно обжалване, при което въпросът напуска сферата на изпълнителната власт и се пренася в съдебната власт, т.е. има административно производство в тесния смисъл на това понятие (с. 24 и с. 26). Навсякъде се провежда успореден и полезен анализ с института на възобновяването в Закона за административните нарушения и наказания. Практически полезно намирам сравнението с института в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, когато дейността на министъра на земеделието в различни ситуации може да се определи и като контролна, и като надзорна. Въобще, авторът отделя много внимание на разграничаването на контрола и надзора, вкл. влизайки в нюанси на сходни производства.

Методологически правилно и оправдано в контекста на работата е извеждането на източниците на института от основните източници (глава I, § 3). Анализът започва с основополагащия Закон за администрацията (чл. 2) и се преминава към принципите в Административнопроцесуалния кодекс. Анализирани са понятието за правен принцип и са отразени различните възгледи в теорията. Чрез дедукция се достига до извода, че институтът на възобновяването отразява преди всичко основните принципи на законността и истинността и се проследяват релевантните норми в АПК. Отдадено е нужното внимание на принципа на последователността и предвидимостта (чл. 13 АПК, чл. 2, ал. 1, т. 6 АПК). Мое лично мнение е, че те не се припокриват и имат по-различно съдържание, доколкото прототип на чл. 13 АПК е чл. 6 ЗОАРАКСД, а добавянето на принципите на административната дейност в чл. 2 ЗА стана едва през 2006 г. (самият закон е приет през 1998 г.) без ясна визия за значението на нормативното им установяване. Авторът провежда добър анализ на понятието „правна сигурност“, изследвайки приложното поле на това понятие в правния ред и чрез него – в обществото. Провежда се и успореден полезен анализ на принципите в административното наказване.

Проведен е исторически анализ на възгледите за възобновяването в нашето право, като се изследват щателно възгледите в доктрината и законодателните изменения, което говори за сериозен научен подход. Отбелязан е основен проблем на нашето административно законодателство, неизживян и досега – твърде честото субсидиарно препращане към ГПК, което води до неизбежните проблеми в субсидиарното прилагане и понякога смесване на административни (в тесен смисъл) и правораздавателни

институти. Отбелязано е влиянието на прегледа по реда на надзора върху административнонаказателните актове като особен вид извънредно производство. Извършен е анализ и на сходни институти в Европа, като са обхванати максимален брой държави.

Глава втора. Възобновяването по АПК е ядрото на дисертационния труд и намирам най-силна и приносна. Авторът започва с изследване на понятията за индивидуален и общ административен акт, към които институтът на възобновяването на производството е приложим, изяснен е възможният автор на издаване на административния акт, тъй като по АПК това може да бъде както административен орган, така и лицата, осъществяващи публични функции и организациите, предоставящи обществени услуги (след измененията от 2018 г.; авторът проследява легалните дефиниции, които бяха в Закона за администрацията, но от 2023 г. преминаха в Закона за електронното управление).

Проведено е изследване за случаите, когато това производство е неприложимо с частния случай на преразглеждане на акта от автора си, по правилото на чл. 99 АПК, като се анализират примери от специалното законодателство. Авторът изразява отношение към тези особени случаи и смята, че институтът на възобновяването не следва да се прилага разширително, тъй като „описаното положение би било опасно за правната сигурност, тъй като упражняването на правозащитна дейност в административното право и административния процес като една от формите на изпълнително-разпоредителната дейност е прерогатив само на органите на изпълнителната власт. Лица и организации, които се намират извън системата на тази власт, дори в изолирани случаи да се считат за приравнени на административни органи, не може и не бива всякога да се разбират като такива. Поддържам позицията му, аз лично намирам, че изменението на АПК в 2018 г. в това отношение не беше премислено. Провежда се прецизен анализ на понятията публични функции и държавновластнически правомощия с поясняване на практическите последици от това теоретично разграничаване.

Отчетени са особените случаи на акт в устна или конклюдентна форма, при които по самото им естество е невъзможно прилагане на института на възобновяването. Авторът прави генерален извод, че от приложимостта на производството „автоматично отпадат онези актове, чието издаване не се предхожда от процесуални действия“ (с. 89), с което мога да се съглася. Намирам отново полезни препратките и сравняването със ЗАНН след измененията от 2020 г., които могат да послужат за прототип на бъдещо

усвършенстване на материята. На с. 86 се прави прецизен опит за бъдеща редакция на нормата на чл. 99 АПК, което смятам за принос на труда.

Внимание е отделено на особената и трудна за анализ материя по общия административен акт с приложимостта на производството по възобновяване на производството към него и значението на чл. 73 АПК (Общ административен акт, издаден в неотложни случаи) като отрицателна правна предпоставка, изключваща този способ за контрол.

Силна страна на дисертацията е, при изследването на особените случаи, разсъжденията върху лицензионния акт по ЗОАРКСД и закони, свързани с икономиката, както и ДОПК и ЗУСЕФСУ. Особено стойностни за мен са разсъжденията по правната природа на „финансовата корекция“ (с. 94 и сл.), по които наблюдавам противоречия в практиката. Намирам оправдана критиката на чл. 74 ЗУСЕФСУ и анализа на това понятие.

Процедурата по възобновяване е точно и детайлно разгледана, отразени са и последните изменения на Конституцията на Република България с промяна на ролята на прокурора, която е подложена на анализ. Проучена е и литературата по въпроса. Точна е критиката и е обосновано предложението за изменение на чл. 103, ал. 2 АПК. Обстойно е разгледана ролята на омбудсмана. Можеше да се обърне внимание на въпроса дали общественият посредник, избран от общинския съвет, не би следвало да има подобно правомощие и дали въобще не би следвало да му се признае някаква роля в производствата по АПК. Точно е анализирано правомощието на трето лице, засегнато от административния акт. По отношение на единствената възможна съдебна намеса по чл. 197 АПК вр. чл. 103, ал. 3 АПК е проследена и релевантната съдебна практика. Напълно поддържам и критиката на чл. 105 АПК (с. 120).

Основанията за искане за възобновяване са подробно изследвани в техния логичен ред. Направи ми впечатление анализа, засягащ съотношението между нецелесъобразността и несъответствието с целта на закона, но не съм съгласен, че последното е частен случай на материалната незаконосъобразност (с. 133). Добро впечатление прави познаването на чужди правни системи и умениято, с което дисертантът прави сравнителен анализ. Приносен е анализът на съдебната практика по хипотеза актът да се основава на акт на съд или на друго държавно учреждение, който впоследствие е бил отменен и за мен беше интересно да я прочета (с. 139 и сл.). Подробно

и на високо ниво е казуистичното изброяване на хипотези на допуснато престъпно деяние, като не е пропусната и възможността за инцидентен установителен иск по реда на ГПК. Заслужава внимание тезата, че нарушението трябва да е повлияло на решаването на въпроса – предмет на административното производство, а не на съдържанието на акта, но намирам, че това е твърде широко тълкуване и ще доведе до трудности в практиката.

По отношение произнасянето на ЕСПЧ като основание за възобновяване е събрана важна практика на съда, която ще бъде полезна за читателя, ако това дисертационно изследване бъде издадено.

Глава трета с наименование „Възобновяването по ЗАНН. Други производства по възобновяване“ допълва систематично анализа на автора относно приложното поле на института в гранични на темата клонове на административното право и има своето значение за изграждане на цялостната научна картина, а, надявам се, и за по-добро информиране на читателя при издаване на труда с оглед неговата практическа приложимост.

Промените в института на възобновяването исторически са въведени последно в ЗАНН (2020 г.) и е оправдано да се смята, че натрупаният опит се е отразил най-пълно в този закон.

Авторът е проучил подробно историята на административното наказване, включително историята на административните юрисдикции и сегашното многообразие от актове, свързани с административното наказване. Събрана е цялата възможна релевантна литература по въпроса. Намирам приносно предложението за преосмисляне ролята на споразумението, което по ЗАНН подлежи на възобновяване, но по АПК не, и авторът е прав в своето предложение на с. 179. Отчетена е принципната разлика между АПК и ЗАНН, като по реда на втория закон се преразглеждат правораздавателни актове, но анализът на основанията по ЗАНН винаги може да даде основания за размисъл, още повече че много от актовете, подлежащи на възобновяване по този закон, се издават в резултат на дейността на орган, намиращ се систематично в изпълнителната власт, който в своята практическа ежедневна дейност издава както административни актове, така и актове в позиция на наказателна юрисдикция.

Аргументирано и приносно е изложението относно понятието „доказателства“ по смисъла на ЗАНН (с. 184 и сл.). В последователния анализ на основанията по чл. 70

ЗАНН се откриват аналогии с чл. 99 АПК и успоредното проследяване е винаги практически полезно.

Подробен и приносен е анализът за изясняване на основанията, свързани с „non bis in idem“, който е теоретично труден и изисква събиране и осмисляне на голямо количество съдебна практика, включително на ЕСПЧ, и правна литература.

Практически важен е анализът на чл. 70, ал. 2, т. 8 ЗАНН с анализ на възможните тълкувания на термина „административен акт“, като хипотезата показва тясно преплитане на административния и административнонаказателния процес; поддържам предложението de lege ferenda на с. 205-206. Текстове са анализирани внимателно и дори са отчетени терминологичните неточности, допуснати при промяната на ЗАНН (остават едновременно термините „искане“ и „предложение“ при инициране на производството“). Обосновано е и предложението за промяна на законодателството на с. 212, което би изяснило законовия смисъл. Практически полезна е класификацията на основанията за искане на възобновяване, направена във връзка с основанията за възобновяване, която е направена на с. 213 и следващите, особено с дидактическа цел, като се има предвид, че авторът е и преподавател в Юридическия факултет на Софийския университет. Точно е и наблюдението, мотивирано със съдебна практика, за липса на преклузивен срок по чл. 70, ал. 2, т. 5 ЗАНН.

Авторът разглежда обстойно и особеното производство по чл. 83е ЗАНН, което е принос на дисертационния труд, това производство е разглеждано сравнително рядко в нашата юридическа литература. Отражена е релевантната съдебна практика и противоречията между нея и ЕСПЧ. Обоснована е критиката към законодателството на с. 228-229.

Практически полезни са наблюденията по особеното производство по ЗСПЗЗ, с което завършва последната глава на труда.

Заключението обобщава труда и систематизира накратко приносите и предложенията за промяна на законодателството.

Приложенията в комплекта с документи статии отразяват различни части от дисертационния труд и показват развитието на докторанта, като представят постиженията в процеса на обучението му.

В обобщение: намирам, че представеният дисертационен труд има високо научно и научно-практическо ниво, а чрез подробните изследвания и систематизации – и дидактическо значение. Нямам критични бележки, бих желал да видя дисертационния труд публикуван.

Не съм установил данни за плагиатство или използване на чужди научни приноси по нерегламентиран от закона начин.

**Намирам, че с представения дисертационен труд с наименование „Възобновяване на производствата по издаване на индивидуални административни актове“ авторът Любомир Ламбов Кючуков заслужава присъждане на образователната и научна степен „доктор“ по Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“.**

Изготвил становището

(доц. д-р Константин Пехливанов)

02.03.2024

Пловдив