

СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Константин Василев Пехливанов, Юридически факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“

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

кандидат в процедурата: Мирослава Бойкова Чифчиева-Георгиева

дисертационен труд с название „Принудителни административни мерки“, научен ръководител проф. д.ю.н. Цветан Георгиев Сивков

Уважаеми членове на научното жури,

С решение на научното жури, Протокол 1 от 30.3.2021 г., назначено със Заповед № РД-38-161 от 24.03.2021 на Ректора на СУ „Св. Климент Охридски“, съм натоварен да представя становище по процедурата за придобиване на ОНС „доктор“ по Административно право и административен процес от кандидата Мирослава Бойкова Чифчиева-Георгиева, представила дисертационен труд с название „Принудителни административни мерки“, научен ръководител проф. д.ю.н. Цветан Георгиев Сивков.

Кандидатът е зачислен преди измененията в Закона за развитие на академичния състав в Република България от 4.5.2018 г., към нея не се прилагат минималните национални изисквания по правилника за прилагане на закона.

Намирам представения комплект документи в процедурата (дисертационен труд, автореферат, копия на публикации и др.) за изчерпателен и удовлетворяващ изискванията на закона, правилника за прилагането му и Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в СУ „Св. Климент Охридски“

На първо място, прави впечатление самото заглавие на дисертационния труд – той повтаря заглавието на монографията на проф. д-р Кино Лазаров от 1981 г., хабилитационен труд за научното звание „старши научен сътрудник I ст“. Безспорно е,

че нормативната база за изминалите 40 години се е развила и изменила твърде много и темата е заслужавала ново изследване, но докторантът е поставил пред себе си много сложна и амбициозна задача, която е изисквала и твърде квалифицирано научно ръководство. Отивайки напред, ще посоча, че според мен задачата е била изпълнена и е съставен грамотен научен труд с практически приложими изводи и приноси.

Представеният дисертационен труд е разделен на увод, четири глави и заключение, с указател за използваната литература, всичко това в общ обем 348 страници. Използвани са 155 литературни източника, цитирани са множество съдебни решения.

Обосновавани са вече в теорията, но намирам за сполучливо обосновавани за целите на труда и възгледите за разликата между административната принуда в широк и тесен смисъл, в частност между принудителната административна мярка и административното наказване, доколкото актът по прилагане на ПАМ и административно наказване може да бъде издаден от един и същ орган, а и принципната възможност за издаване на актове за принудителни административни мерки по е заложена в чл. 22 и 23 ЗАНН – възможно поради подценяване на въпроса, възможно поради друга концепция за ПАМ през 1969 г., но тези норми така или иначе и до днес не са отменени. Добре са систематизирани и постиженията и възгледите в доктрината в това отношение, от времето на правния режим на социализма до сега, както и новостите в тълкувателните актове на ВКС и ВАС.

Стойностно е изследването на схващанията за административнонаказателна отговорност, първоначално предвидена по реда на НПК (с. 48-50), която в голяма степен според мен предопределя и по-следващия правен режим.

Добре е проведен анализ на субективната страна на деянията и възможността ПАМ да бъде приложена към лица, които не могат да носят административнонаказателна отговорност, както и към колективи от лица и юридически лица.

Авторът се е постарал да проучи изследването на ПАМ в няколко отрасли на правното регулиране, особено добре в трудовоправната литература (с. 90 и сл.) и в областта на финансовото право (с. 93), което говори за задълбочен подход, научна добросъвестност и широка правна култура. Заслужава подкрепа и авторовият извод, че ПАМ трябва да се разглежда стриктно в контекста на управленските правомощия на административните органи и не следва в никакъв случай да се превръща в скрито административно наказание, както и срещу наказателния уклон, който допуска законодателя. Заслужава подкрепа и извода за значението на принципа на съразмерност,

като преследването на поставената от закона цел на цената на минималните ограничения за частните лица (с. 96). Посочени са и примери за добри и лоши практики в нашето законодателство. Подкрепям предложението de lege ferenda за ясно разграничаване на ПАМ и административните наказания в отделни глави на закона, направено на с. 97.

Авторът възприема класическото деление на ПАМ на превантивни, преустановителни и възстановителни съобразно целта на мерките, това съответства на установената у нас доктрина и не буди съмнения. Интересен за мен беше оригиналният авторски анализ на съпътстващите (или обезпечаващи наказанието) ПАМ на с. 100 и тяхната роля в обезпечаване на законността, както и дадените примери от законодателството.

Характеристиките на превантивните, преустановителни и възстановителни ПАМ са добре разгледани, обосновамата е защитата на превантивните мерки във връзка с изказаните възгледи в теорията, които оспорват тяхното значение. Уместно са приведени примери от съвременността със заплахата от пандемично заболяване и използваните признаци, които оправдават превантивна ПАМ. В случая на тази ПАМ е особен процесуален въпрос тежестта на доказване на обстоятелствата и критерият на съдебната преценка при оспорване на акта, за което е приведена съответната съдебна практика, включително на Съда на ЕС.

Подходящи са примерите със задължителното лечение и критериите, обосновани от ЕСПЧ. Заслужава одобрение и проучването на такъв особен правен акт, като медицинския стандарт (в случая „Психиатрия“), както и взетото отношение за бъдещо изменение на Закона за здравето. Добро е и успоредното проучване на материята по Глава единадесета от Наказателния кодекс.

Преустановителните мерки са разгледани подробно и в тяхната специфика, съобразно различните нормативни актове. Прави впечатление прецизността на автора и старателното проучване на нормативната материя, която е обхваната в дисертационния труд (с. 132 и сл.). Заслужава поздравления широкото използване на практиката на ЕСПЧ, която е задължителна за България още от 1992 г. и внася важни корективи както в дейността на съдилищата, така и на прокуратурата и администрацията. Още повече, както изтъква правилно авторът, понятието „престъпление“ по ЕКПЧОС е значително по-широко от понятието, определено от нашия законодател, и имат собствено автономно значение.

Интересна за мен беше критиката на дейността на полицейските органи по Указа за борба с дребно хулиганство (с. 138).

Особено стойностна и приносна за мен е частта от дисертационния труд, в която се анализира понятието за принудителна административна мярка във вида на отнемане на лиценз на търговско дружество. При бъдещо издаване на дисертационния труд, което препоръчвам на автора, бих искал да видя тази част по-широко разгърната, макар че върху нея вероятно може да се състави и отделен дисертационен труд.

На следващо място, намирам за стойностна и приносна част от дисертационния труд главата за възстановителните административни мерки. Спрямо фундаменталния труд на проф. Лазаров със същото название, точно тази част според мен се нуждаеше от сериозно преосмисляне и освежаване с практически примери от действащото законодателство. Дисертантът се е справил напълно със задачата.

Проучена е доктрината за смисъла на т.нар. съпътстващи санкции като отнемане на вещи, като подробно са изяснени схващанията и изказаните становища. Отново, намирам за приносно изследването на мерките в административното регулиране на стопанската дейност, което до сега е рядкост в нашата литература, и отново пожелавам бъдещо задълбочаване в тази област. Отлично е изследвана материята в специфичната област на държавната помощ по правото на ЕС (с. 168 и сл.).

Авторът се е справил с разграниченията на принудителната административна мярка спрямо сходните правни институти, намирам за полезно сравнението на ПАМ с мярката на процесуална принуда, както и цитираната полезна и релевантна практика на ЕСПЧ. Подробно и прецизно са изяснени мерките за процесуална принуда, прилагани от съда и прокуратурата, както и стандартите, установени в решенията на ЕСПЧ.

Производствата по оспорване на ПАМ са подробно изяснени, като приноси са разсъжденията за прилагане на принципите за съразмерност и конфликта с чл. 168, ал. 4 АПК, която норма понастоящем е отменена, но към момента на предварително обсъждане на дисертационния труд е била действаща. Отново, подходящо отразени са специфичните случаи, които възникнаха в пандемична обстановка миналата година, и процесуалните последици, както и епидемиологичната ветеринарна ситуация от 2018 и 2019 г. Отново подробно и плодотворно е проучването на докторанта върху практиката на Съда на ЕС и напълно коректен и обоснован е изводът, че „Голяма част от правоприлагащите и правораздавателните органи не съобразиха, че когато нормите на

една директива не са транспонирани в националното законодателство и срокът за транспонирането им е изтекъл, възниква възможността за търсене на директен ефект - т.е. частните лица могат да черпят директно от нея правата, които биха черпили от национална правна мярка, ако тя е приета коректно“ (с. 250). Важни са и изводите за процесуалните особености при делегиране на компетентност за издаване на ПАМ.

Особено приноси намирам разсъжденията на докторанта за възможността административен акт, налагащ ПАМ, да бъде изключен от обхвата на съдебното обжалване, и приведената съдебна практика, включително тази на Конституционния съд.

Бележки към труда по същество нямам, намирам го за изключително силна дисертация. При бъдещо издаване, което препоръчвам, предлагам систематизиране на практиката на националните съдилища, Съда на ЕС и ЕСПЧ в отделно приложение, за улеснение на читателя.

В обобщение: с оглед показаното ниво на способност за анализ на нормативната база, доктрината и съдебната практика на национални и наднационални съдилища, богатата правна култура и изброените по-горе приноси моменти, намирам, че Мирослава Чифчиева-Георгиева, под научното ръководство на проф. д.ю.н. Цветан Сивков е съставила самостоятелно дисертационен труд, който категорично показва, че тя 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“, и на заседанието на научното жури ще гласувам за присъждане на образователната и научна степен „доктор“.

/п/

доц. д-р Константин Пехливанов

5 май 2021 г.

Пловдив