

СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Светла Янкулова,

катедра „Административноправни науки“ при Юридическия Факултет на СУ „Св. Климент Охридски“,

Относно: Дисертационен труд за придобиване на научна и образователна степен „доктор“ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление направление 3.6. „Право“ (Административно право и административен процес)

Тема на дисертационния труд: „Възобновяване на производствата по издаване на индивидуални административни актове“

Автор на дисертационния труд: Любомир Ламбов Кючуков

I. Данни за процедурата.

Със заповед № РД 38-62 от 31.01.2024 г. на ректора на СУ „Св. Климент Охридски“ съм определена за член на научното жури по процедура за защита на дисертационен труд на тема „Възобновяване на производствата по издаване на индивидуални административни актове“, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление направление 3.6. „Право“ (Административно право и административен процес). Представените от дисертанта материали за участие в процедурата са в съответствие с изискванията на Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности на СУ „Св. Климент Охридски“. Процедурата до защитата на дисертационния труд пред катедрения съвет е протекла законосъобразно, представени са необходимите документи за научното жури и за публична защита.

За участието си в конкурса дисертантът представя и три публикации, свързани с дисертационния му труд, а именно:

1.Кючуков, Л. Историческо развитие на възобновяването на административните производства и бъдещи перспективи пред този правен институт, De jure, 2/2021;

2.Кючуков, Л. Възобновяване на административнонаказателните производства след промените в ЗАНН от 2020 г. – В: Реформата в административното наказване от 2020 г., сборник доклади, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 2021 г.;

3.Кючуков, Л. Възобновяването на административните производства и принципите на административното право и административния процес. – В: Сборник научни изследвания от Юбилейна международна научна конференция на тема „Развитие на съвременното право – между установените традиции и желаната бъдеща реалност“, т. 2.

II. Биографични данни за дисертанта

Любомир Кючуков завършва специалност „Право“ в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ през 2020 г. През м. март 2021 г. става редовен докторант по Административно право и административен процес в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, а от февруари 2022 г. е назначен за асистент по Административно право и административен процес в катедра „Административноправни науки“ на същия факултет, като продължава да подготвя дисертационния си труд в задочна форма. След завършване на юридическото си образование докторантът придобива юридически стаж в различни адвокатски кантори.

III. Обща характеристика на съдържанието на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем от 257 страници. Към изследването е приложена справка за използваната литература, съдържаща 104 заглавия, от които 88 на кирилица и 16 на латиница. Всички заглавия са цитирани в дисертационния труд. Направени са 338 бележки под линия.

Дисертационният труд се състои от въведение, три глави и заключение. Всяка от главите е разделена на раздели, обозначени с римски цифри, и параграфи, означени с арабски цифри. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи.

Дисертационният труд представлява цялостно монографично изследване. Обект на научния анализ са административните правоотношения, които възникват при

възобновяването на производствата по издаване на индивидуални и общи административни актове като способ за извънреден контрол. Като допълнителен обект на изследване за целите на проследяване на историческото развитие на института на възобновяването и сравнителния анализ са изследвани и правоотношенията в областта на административното наказване, свързани с възобновяването по Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) и по други специални закони. В сравнителноправен аспект предмет на изследването са и правни норми, касаещи възобновяването на административни производства в чуждестранни правни системи, някои от които са реципирани в българското съвременно законодателство.

В параграф първи от раздел I на глава първа на дисертационния труд е разгледано понятието за възобновяване на производствата по издаване на индивидуални и общи административни актове. Въз основа на направения анализ е дадено е определение за възобновяване, което е дефинирано като правен институт в административния процес, чрез който се поставя за ново разглеждане едно фактическо или правно положение, вече решено с влязъл в сила административен акт. Всеки един от компонентите на това научно определение е анализиран по отделно.

Направено е разграничение между възобновяването като отделен вид производство и възобновяването като етап от други административни производства, както и сравнение с института на възобновяването в други процесуалноправни отрасли – например в областта на наказателния процес, където този институт също се среща.

Отчетено е разширяването на приложното поле на института извън Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), в специални закони, като то е оценено положително, но с уточнението, че тази тенденция не трябва да води до премахване на извънредния характер на възобновяването.

В параграф трети от раздел първи на глава първа институтът на възобновяването е анализиран във връзка с принципите на административното право и административния процес. Разгледано е понятието за правен принцип като общо понятие и в частност са разгледани принципите на административното материално право и на административния процес. Доколкото възобновяването е процесуален институт, като отправна точка са избрани принципите, закрепени нормативно в глава втора от АПК.

Направен е исторически преглед на нормативната уредба на възобновяването в раздел втори от глава първа. За отправна точка и начален етап на развитието на

института е взето приемането на първия Закон за административното правосъдие (ЗАП) от 1912 г. (отм.). В историческото изследване на института на възобновяването авторът стига до съвременния етап от историческото развитие на възобновяването в контекста на Конституцията на Република България от 1991 г. и АПК, приет през 2006 г.

В раздел трети от глава първа е изследван институтът на възобновяването в правните системи на страните от Западна и Централна Европа, както и в балканските страните.

В глава втора е анализирано производството по възобновяване, уредено в АПК. В първия параграф е разгледано производството по възобновяване на издаването на индивидуални административни актове и общи административни актове по чл. 99 и сл. АПК. Във втория параграф на раздел първи от глава втора от дисертацията, авторът се фокусира върху онези административни актове, които не подлежат на преразглеждане по реда на глава седма от АПК след влизането си в сила, като пример за такива актове са посочени лицезионните актове и ревизионните актове, уредени в специални закони и подлежащи на изменение и/или отмяна след влизането си в сила на специални основания. В третия параграф внимание се отделя на една особена категория административни актове – решенията за налагане на финансови корекции по чл. 74 Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ). Анализирано е самото производство по възобновяване: поставяне на неговото начало, срокове за образуването му, срокове за възобновяване, правомощия на решаващия орган. Детайлно са разгледани и основанията за възобновяване, които са разделени на материалноправни и процесуалноправни, както и на основания, попадащи в двете групи. Обосновано е критикувано решението на законодателя актът за налагане на финансова корекция да може да се измени единствено в смисъл на увеличение на размера ѝ.

В глава трета от дисертационния труд е разгледано възобновяването по чл. 70 и чл. 83е ЗАНН: приложно поле, основания, инициатива и срокове за възобновяване, правомощия на решаващия орган. Направено е уточнение относно прокурора и наблюдаващия прокурор като субекти, на които е предоставена инициатива за започване на производството по възобновяване, като е подчертано, че към датата на приключване на дисертационния труд, с оглед влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България на 26.12.2023 г., не е напълно ясно дали и в какъв обхват прокурорът ще запази своите правомощия в производството по възобновяване.

В глава трета, раздел III е анализирано възобновяването по чл. 14, ал. 7 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), което се отнася до възобновяване на реституционни производства. Анализирани са субектите, на които е предоставена инициатива да започнат производството, сроковете за възобновяване, компетентният орган и неговите правомощия.

IV. Методология на изследването

В дисертационния труд авторът използва различни методи на научно изследване. Общите научни методи, използвани в изследването, са: наблюдение, описание, сравнение, метод на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод. Така подбраната и прилагана методика дава отговор на поставените цели и задачи на разглеждания дисертационен труд. Използвани са и методите на историческия и сравнителноправния анализ, които позволяват да се проследи нормативното развитие на института на възобновяването, както и приликите и разликите в начина, по който той е уредено в България и в други балкански и европейски страни.

V. Оценка на научните приноси на дисертационния труд

В дисертационния труд са анализирани въпроси с важно научно значение, като той може да бъде определен като първото пълно и задълбочено изследване на различните видове възобновяване в административния процес. Изследвано е действащото законодателство относно възобновяването, като са посочени неточностите в нормативната уредба, касаеща възобновяването и са направени предложения *de lege ferenda* за преодоляването им. Изследвана е практиката на Върховния административен съд (ВАС) и на административните съдилища, като са направени предложения за уеднаквяване на противоречивата съдебна практика.

Като принос може да бъде посочено предложеното определение за възобновяването като институт на административния процес, чрез който се поставя за ново разглеждане едно фактическо или правно положение, вече решено с влязъл в сила административен акт. Авторът прави обоснован извод, съгласно който, освен като средство за последващ контрол, възобновяването може да се разглежда и като средство

за превенция. Чрез възобновяването не само се преодолява стабилността на влезлите в сила актове, то спомага за укрепване за законността, тъй като основанията за възобновяване се явяват като допълнителни критерии за законосъобразност. Това виждане е ново за правната теория и може да се определи като теоретичен принос на дисертационния труд.

Направено е предложение *de lege ferenda* за прецизиране на нормативната уредба относно възобновяването, така че тя да отразява понятието за административен акт, възприето в АПК. По-конкретно е предложено да се създадат две нови алинеи в разпоредбата на чл. 99 АПК, в които да се разделят систематично актовете, подлежащи на преразглеждане и основанията за възобновяване на производството по тяхното издаване. Това предложение се основава на направен анализ, съгласно който извън приложното поле на чл. 99 АПК остава някои видове административни актове (напр. административните актове, издадени в устна форма или изразени чрез конклюдентни действия; административните актове, с които възложителя на обществена поръчка определя изпълнител; актовете, издадени от лица, осъществяващи публични функции и от организациите, предоставящи административни услуги).

В дисертационния труд е направен критичен анализ на прилагането на възобновяването по отношение на решенията за налагане на финансова корекция по чл. 74 ЗУСЕФСУ. Въз основа на аргументирана критика на това законодателно решение са предложени два подхода за преодоляване на това нормативно установено противоречие: законодателят изцяло да препрати към глава седма на АПК относно възобновяването или да се създаде самостоятелен ред за изменение на тази категория актове в специалния закон, без да се препраща към АПК. Това предложение следва да се оцени положително.

Отправено е предложение *de lege ferenda* за прецизиране на редакцията на действащата разпоредба на чл. 101 АПК, което се основава на известната в правната теория разлика между юридическо действие и правна сила на един административен акт. Авторът право това предложение въз основа на направен от него извод, съгласно който индивидуалните и общите административни актове, след като станат окончателни, имат сила спрямо всички лица, които не са носители на държавновластнически правомощия и действие спрямо своите адресати – определен или определяем кръг лица.

Авторът е направил предложение *de lege ferenda* относно основанието за възобновяване по чл. 99, т. 3 АПК. Направено е предложение в кръга на лицата по тази разпоредба да се включат свидетелите и експертите, чиито сведения, респективно, заключения също могат да повлияят на решението на административния орган. Авторът обосновава, че престъпно деяние, извършено от тези лица, също може да повлияе върху решаването на въпроса - предмет на административното производство.

По повод на основанието по чл. 99, т. 5 АПК са направени две предложения *de lege ferenda* – от една страна, в цитираната разпоредба да отпадне уточнението „който му противоречи“, а от друга – освен незаконосъобразния акт в чл. 103, ал. 5 АПК да се включи като подлежащ на отмяна и неправиленият акт, доколкото проверката по целесъобразност влиза в правомощията на решаващия административния орган. Отпадането на думите „който му противоречи“ от т. 5 на чл. 99 АПК би помогнало в случаите, когато двата административни акта не си противоречат, но едновременното им съществуване в правния мир създава объркване и нарушава принципа на правна сигурност. По отношение на добавянето в чл. 103, ал. 5 АПК на неправилните административни актове може да бъде изразена резерва относно случаите, когато става въпрос за изрична компетентност на административния орган-автор на акта. Не е допустимо по-горестоящият орган да се произнася по въпрос от изричната компетентност на долустоящия (чл. 97, ал. 2 АПК). Освен това, административният акт е законосъобразен и като такъв е породил действие, което е довело до промени в обективната действителност и няма правно основание те да бъдат отменени.

Предложения за усъвършенстване на нормативната уредба са направени и в глава трета, в която се разглежда възобновяването по ЗАНН. Думата „проверка“, с която законодателят е нарекъл това производство, правилно е определена като неточна, поради което е предложено *de lege ferenda* тя да се замени с думата „преразглеждане“.

Предлага се *de lege ferenda* в чл. 84 ЗАНН, който урежда въпросите, по които се препраща към Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК), изрично да се включат доказателствата и доказателствените средства, за да може по отношение на тях да се прилага този кодекс. Това свое предложение авторът обосновава с изчерпателния характер на изброяването в разпоредбата на чл. 84 ЗАНН, от една страна, и с липсата на определение в ЗАНН за доказателства и доказателствени средства и правила за тях, от друга страна.

Предложена е редакция *de lege ferenda* на основание за възобновяване, посочено в чл. 70, ал. 2, т. 5 ЗАНН с оглед да се избегне нарушаване на преследването два пъти за едно и също нещо. Предложената редакция следва да се оцени положително, тъй като ще помогне да се спази принципът *non bis in idem* и да не се наруши презумпцията за невинност.

Направено е предложение за по-конкретна редакция на основание за възобновяване, посочено в чл. 70, ал. 2, т. 8 ЗАНН, която оставя по-малко поле за анализи на действителната воля на законодателя. Предложената редакция съдържа уточняване на вида на административния акт, констатациите на който са взети предвид от наказващия орган за решаване на административнонаказателното производство, както и уточнение относно начина на прекратяване на неговото действие.

Положително е оценено наличието на активна процесуална легитимация на субектите, чиято правна сфера претърпява негативно въздействие вследствие на постановяването на правораздавателен акт, с който е наложена административно наказание. Това са лицето, по отношение на което е издаден акт по чл. 70, ал. 1 ЗАНН и собственикът на вещите, с които е извършено разпореждане или отнемане в полза на държавата, когато не е нарушител. В тази връзка *de lege ferenda* е предложено да се ограничи възможността за преразглеждане на акта от страна на собственика на отнетите вещи само до частта, в която са засегнати правата му.

VI. Бележки и препоръки

Към автора могат да бъдат отправени някои препоръки с цел усъвършенстване на работата.

По отношение структурата на труда би могло да се предложи разглеждането на възобновяването по ЗАНН да не е структурирано в отделна глава, тъй като то не се включва в предмета и обхвата на дисертационния труд – „Възобновяване на производствата по издаване на индивидуални административни актове“, които предполагат да се анализира само възобновяването на производствата за издаване на индивидуални административни актове. Възобновяването на административнонаказателните производства би могло да се включи на определени места в дисертационния труд като сравнение с възобновяването по АПК.

Бих препоръчала на автора да отдели в отделен параграф субектите, които могат да поискат да се образува производство по преразглеждане на влезли в сила административни актове. Той ги е разгледал и е анализирал техните правомощия, респективно права, в §1 „Начало на производството по възобновяване. Срокове за образуване на производството“, който е в раздел II на глава втора. Обемът и важността на анализа, който авторът е направил, позволява той да бъде обособен като самостоятелен параграф раздел II, глава втора.

В дисертационния труд е отчетено влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИД КРБ) в края на м. декември 2023 г. и измененията, които следват от него по отношение на структурата на прокуратурата и правомощията на прокурора да инициира възобновяване на производство по издаване на административни актове. Направен е извод, съгласно който това правомощие вече не съществува, тъй като законодателят ограничава правомощията на прокурора да оспорва административни актове само пред съда. Поради факта, че все още не са приети промените в материалните и процесуалните закони, които следват от ЗИД КРБ, са разглеждани и анализирани действащите разпоредби на глава седма от АПК, съгласно които прокурорът е един от субектите, които могат да инициират възобновяване на производство по издаване на административен акт. Това създава известно противоречие и би могло да обърка читателя. Поради това, отравям препоръка към автора веднага след влизането в сила на съответните законови промени, да редактира своя дисертационен труд и това да стане преди издаването му като книга.

Препоръчвам на автора да промени систематичното място на раздел III от глава трета – „Възобновяването по чл. 14, ал. 7 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ)“. В това производство се съдържа специален ред за преразглеждане на индивидуални административни актове, изброени в чл. 14, ал. 1, т. 1- 3 ЗСПЗЗ. Поради това, систематичното му място не би могло да бъде в глава трета – „Възобновяването по ЗАНН“. По-подходящо би било това извънредно производство да бъде включено като отделен параграф в глава втора – „Възобновяването по АПК“, като бъде направено сравнение между него и производството по глава седма от АПК.

VII. Заключение

Изложените по-горе препоръки относно дисертационния труд имат второстепенен характер и по никакъв начин не намаляват неговото значение. Цялостният прочит на дисертационния труд води до извода, че докторантът притежава задълбочени теоретични познания в областта на административното право и административния процес и способност за самостоятелни научни изследвания, а постигнатите в дисертационния труд резултати представляват оригинален принос в българската правна наука, поради което следва да му се даде изцяло обща положителна оценка.

В заключение следва да се подчертае, че дисертационният труд отговаря напълно на изискванията на чл. 6, ал. 3 ЗРАСРБ и чл. 27, ал. 1 от Правилника за неговото приложение, поради което, като убедено давам цялостна положителна оценка на труда и предлагам на научното жури да вземе решение за присъждане на Любомир Ламбов Кючуков на образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. Право (Административно право и административен процес).

София, 5 март 2024 г.

доц. д-р Светла Янкулова

.....