

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Александър Асенов Воденичаров

на дисертационен труд за придобиване на
образователна и научна степен **ДОКТОР**

Област на висше образование: Социални, стопански и правни науки,
Професионално направление „Право” 3.6;
научна специалност – Административно право и административен процес

Автор на дисертационния труд : Георги Константинов Недев,
задочен докторант към катедра „Публичноноправни науки” към
Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски”

Тема на дисертационния труд: ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИ
АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

1. Информация за дисертанта

Със Заповед № Р33-4425/13.09.2017г. на Ректора на ПУ “Паисий Хилендарски” съм определен за член на научното жури по защита на дисертационния труд на Георги Константинов Недев на тема „Оспорване на нормативни административни актове”.

Георги Недев е зачислен за докторант на задочна докторантура към катедра „Публичноноправни науки“ на Юридическия факултет, ПУ “Паисий Хилендарски” по професионално направление 3.6 – Право (Административно право и административен процес), със Заповед на Ректора № Р33 - 720 от 21.03.2011 г., със срок на обучение 4 години считано от 01.04.2011 г.

В срока на обучението си, докторантът е положил изискваните изпити за докторантски минимум с отличен успех.

Със Заповед № Р33 - 1357 от 17.04.2015 г. на Ректора на ПУ “Паисий Хилендарски” Георги Недев е отчислен с право на защита. Заповедта е издадена на основание чл. 30 (1) от ППЗРАСРБ и ПРАСПУ и решение на Факултетния съвет на Юридически факултет, протокол №38/01.04.2015 год.

Георги Константинов Недев е роден на 08 Април 1980 г. в гр. Ямбол. През 1998 г. Завършил е средното си образование в Гимназия с преподаване на чужди езици (ГПЧЕ) „Васил Карагьозов” – Ямбол. През 2003 г. завършва висше икономическо образование в УНСС - София, а през 2010 г. завършва Юридическия факултет на ПУ “Паисий Хилендарски” и придобива магистърска степен в специалност „Право”. През 2011 г. е зачислен като задочен докторант към катедрата по Публичноправни науки на Юридическия факултет ПУ “Паисий Хилендарски”.

В рамките на трудовата си дейност Георги Недев е работил първоначално като управител в търговско дружество, а след това като юрист в Адвокатско дружество. От 2011 г. е практикуващ адвокат в Адвокатска колегия – Пловдив, като понастоящем практикува и като синдик, вписан в регистрите към Министерство на правосъдието.

Обща характеристика на представения дисертационен труд

Представеният дисертационен труд е **удачно структуриран в правно-логическа последователност** в увод, три глави, разделени на раздели, заключение и литературна справка. Разработен е в обем от 218 страници. Библиографската справка съдържа над 90 заглавия, включително и чуждоезикова литература. Прегледът на използваната литература показва, че съдържащите се в библиографската справка литературни източници имат пряко отношение към темата на дисертацията. При разработване на изследваните проблеми докторантът показва отлична ориентация в наличните изследвания в правната доктрина, оценките на състоянието и възможностите за решаването на изследвания проблем.

Дисертационният труд е посветен на оспорването на нормативни административни актове. В центъра на анализа в дисертацията са основанията за оспорване на нормативните административни актове и специфики на производството по оспорване. Изследването има комплексен характер. За качеството ѝ способства използването на правнологическия, сравнителноправния и историкоправния методи на изследване. Трудът е от значение за усъвършенстване на законодателството относно оспорването на административните нормативни актове.

Изследванията, предмет на дисертационния труд са с **подчертана актуалност**, защото в правната ни литература липсва цялостно

монографическо изследване на оспорването на нормативните административни актове и проблематиката, свързана с него, доколкото в административноправните монографии, статии и коментари, авторите засягат производството по оспорване на нормативните административни актове, но първо място или е обследван сценария на производството по отменения ЗВАС, или оспорването на нормативни административни актове по АПК е изследвано, но не в детайлност и без обобщаване на съдебната практика в тази насока.

Дисертационният труд разглежда оспорването като проявна форма на административното правосъдие, понятията административноправен спор и оспорване. Разгледани са различни становища в административноправната литература по отношение двете понятия - „правораздаване“ и „правосъдие“. Авторът правилно приема за равнозначни понятията „административно правосъдие“ и „административно правораздаване“, но отнесени към производството по оспорването на нормативните административни актове.

Интересът подход е сторен при анализа на понятията „административноправен спор“ и „оспорване“, както и тяхната корелативна връзка. Докторантът аргументирано е приел, че терминът „оспорване“, досежно нормативните административни актове в административното право, е с преобладаващ процесуален характер и предполага наличието на административноправен спор. В този смисъл, административноправният спор обуславя осъществяването на „оспорването“.

При изясняване на понятийния апарата е направено разграничение на „оспорване“ от „сезирането“, а именно, че сезирането е елемент на административното правосъдие. Сезирането довежда до знанието на съда за наличието на административноправния спор, който се заявява публично за решаване, а съдът е задължен да се произнесе по този спор. Изложени са функциите на сезирането, както и са посочени условията за надлежно сезиране.

В дисертационния труд е направено задълбочено изследване на основанията за оспорване на нормативните административни актове пред съд, което считам за приносен момент. Направен е извод, че основанията за оспорване на индивидуалния административен акт, предвидени в чл. 146 АПК, са основания за оспорване и на нормативни административни актове, както и изисквания за законосъобразност, отчитайки, нормативния характер на акта.

Разгледан е видът недействителност, до който води наличието на конкретен порок. Подробно и в пълнота са изследвани основанията за

оспорване на нормативните административни актове, както и видът недействителност, до която води наличието на конкретен порок по отношение оспорения акт. Събрана и анализирана е богата съдебна практика, като са индивидуализирани и конкретни противоречия в съдебните актове.

В дисертационния труд е обърнато внимание и на спецификите при оспорването на нормативните административни актове пред съд. Особеностите в характеристиките на нормативните административни актове обосновават и тези специфики. Достойнство на дисертационния труд е задълбоченото разглеждане на въпросите за правния интерес при оспорването, страните в съдебното производство, действието на оспорването и неговите темпорални параметри, правомощията на съда и действието на решението. Именно тук проличава и практическия опит на автора, който успешно се съчетава с теоретичния анализ на нормативната уредбата.

Достойнство на дисертационния труд е анализът на правния интерес, като необходима предпоставка за оспорване на конкретен нормативен административен акт. Авторът е проследил и съпоставил промените в съдебната практика, настъпили следствие налагането на различни схващания по този въпрос. Нови са разсъжденията на докторантът по отношение нуждата от стесняване правната легитимация на юридическите лица с нестопанската цел. В този смисъл предложенията *de lege ferenda*, които са сторени по този въпрос, са приносен момент и могат да служат за усъвършенстване на законодателството.

Наред с предходното, за достойнство на труда считам и заслужава внимание, изведения от докторанта проблем във връзка с липсата на изрично индивидуализиран в АПК субект и срок, в който следва да се предприеме действие по публикуването на решение, с което атакуван нормативен административен акт е обявен за нищожен или е отменен като незаконосъобразен.

Научно-приложните резултати на дисертацията са свързани с развиващите се тенденции и стандарти в оспорването на административните нормативни актове. В дисертацията се проучват и обобщават противоречията и проблемите, които възникват съдебната практика и се предлагат решения за преодоляването им. В тази връзка се проследяват голям брой решения на Върховния административен съд и на административните съдилища. Изведения от Георги Недев основни положения могат да поставят началото на дискусия за усъвършенстване на законодателството.

Конкретните предложения *de lege ferenda* способстват за прецизиране и усъвършенстване на правната уредба на производството по оспорване на нормативни административни актове по отношение изведени в дисертационния труд недостатъци и проблеми.

В тази връзка, обосновано в дисертацията се прави предложение нормативно да се уредят критерии, които стесняват процесуалната легитимация на съсловните организации и юридическите лица с нестопанска цел.

Аргументирано се предлага нормативно установяване на конкретна правна рамка, която да уеднакви практиката на съда при произнасяне по искането по чл.190, ал.1 АПК, доколкото авторът възприема, че критериите по чл.60, ал.1 АПК по отношение липсата на суспензивен ефект на жалбата също следва да бъде контролирано от съда, при това служебно.

Наред с това, е посочен като законодадетелен пропуск липсата на изрично индивидуализиран в АПК субект и срок, в който следва да се предприеме действие по публикуването на решение, с което атакуван нормативен административен акт е обявен за нищожен или е отменен като незаконосъобразен.

Аналитична характеристика на дисертационния труд

Във въведението на дисертационния труд е стегнато изложен принципа на разделение на властите, регламентиран в чл.8 от КРБ. В конспектиран вид е посочено, че държавната власт е единна, като в цитираната разпоредба са посочени проявните форми на държавна власт - законодателна, изпълнителна и съдебна, които са три отделни функции, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Така изпълнителната власт от една страна ще приложи закона, но от друга ще прояви и творчество, създавайки нови норми и правила за поведение. Изпълнителната власт ще осъществи своята правотворческа дейност, която, по изложени в увода данни, е с висок интензитет на продуктивност, която продуктивност от своя страна съвсем обосновано повлича и предположение на брак в правотворческата дейност на изпълнителната власт, както и необходимостта от сигурен механизъм, с който да се контролира тази дейност и при нужда да се противодейства.

Глава първа от дисертационния труд е озаглавена **Общи бележки за оспорването на нормативния административен акт**. Посветена е на

теоретико-правните и историко-правните характеристики на понятията „оспорване“, „административноправен спор“, очертаването на конституционната рамка и излага исторически бележки за производството по оспорване на нормативните административни актове, както и очертава основните характерни белези на нормативния административен акт

В Раздел 1 и 2 се разглежда оспорването като проявна форма на административното правосъдие, понятията административноправен спор и оспорване. На първо място са проследени някои от становищата в административноправната литература по отношение двете понятия - „правораздаване“ и „правосъдие“. На второ място се разглежда понятието „административно правосъдие“, с оглед развитите в литературата тези. Авторът извежда, че във връзка с оспорването на нормативните административни актове, административното правосъдие е дейност, осъществявана изключително и само от съответния компетентен административен съд, по разрешаване на административноправни спорове касателно нормативните административни актове. Разгледани са понятията „административноправен спор“ и „оспорване“, както и тяхната корелативна връзка. Извежда се, че терминът „оспорване“, досежно нормативните административни актове в административното право, е с преобладаващ процесуален характер и предполага наличието на административноправен спор. В този смисъл, административноправният спор обуславя осъществяването на „оспорването“. За да има оспорване на нормативен административен акт, следва да е налице спор, който да бъде отнесен пред компетентния съд, за да бъде разрешен. Във връзка с понятието „спор“ са посочени становища, които акцентират върху противоречието на правните убеждения между страните в материалното административно правоотношение. Отбелязва се обаче, че при оспорването на нормативните административни актове пред съд, а и въобще при оспорването на административните актове, не винаги страните в административното правоотношение са и страни по административния спор. В този смисъл, тези становища не могат да обосноват всички онези случаи, в които прокурорът протестира конкретен административен акт, тъй като прокурорът не е страна в материалното административно правоотношение. При оспорването на нормативни административни актове, прокурорът е страна, доколкото е налице протестиране на конкретен административен акт пред компетентния съд и развило се по повод протеста оспорване.

В раздел 3 е проследено историческото развитие на производството по оспорване на нормативни административни актове, а в раздел 4 се очертава конституционната рамка на самото производство. Акцент в този

раздел е не толкова общата клауза, възведена с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, която създава едно материалноправно основание за съдебно обжалване на всички административни актове без оглед на тяхната видова принадлежност, а по-скоро изваждането на определени административни актове от кръга на подлежащите на съдебно оспорване. Посочено е, че липсват критерии, които да ограничават законодателя от въвеждане на изключения от „общата клауза“ за обжалваемост. Това предполага, че преценката дали да въведе, или не такова изключение принадлежи на самия законодател. Обоснаван е необходимостта от прецизиране на кръга на административните актове, по отношение на които със закон може да се изключи възможността за съдебно оспорване. Разгледана е и анализирана практиката на Конституционния съд в тази насока.

В Раздел 5 са очертани основните белези, характерни за нормативните административни актове, както и тяхната същност. В този раздел се отграничава и предмета на оспорване в производството - самият подзаконен административен акт или конкретна част от този акт.

Глава втора е посветена на основанията за оспорване на нормативните административни актове пред съд. Изследвани са спецификите на всяко едно от основанията по чл. 146 АПК отнесени към оспорването на нормативните административни актове, като се проследяват различните теории, становища и съдебната практика. Посочено е, че въпреки липсата на изрична разпоредба по отношение основанията за оспорване на нормативните административни актове, законодателят предвижда субсидиарно прилагане на чл. 146 АПК чрез препращащата норма в чл. 196 АПК: „За неуредените в този раздел въпроси се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове...“, т. е. основанията за оспорване на индивидуалния административен акт, предвидени в чл. 146 АПК, са основания за оспорване и на нормативни административни актове, както и изисквания за законосъобразност, отчитайки, разбира се, нормативния характер на акта.

Така в раздел „първи“ са разгледани основните хипотези на основанията за оспорване на административния акт - липсата на компетентност - липса на основна компетентност у органа на изпълнителна власт и превишаване на власт. При липсата на основна компетентност, административният орган изначално не притежава правомощие да издаде съответен административен акт, докато превишаването на власт е обусловено от наличието на основна компетентност у органа на изпълнителна власт. Обърнато е внимание и на

особените случаи при установяването на компетентността – изземването на компетентност, изместването, делегацията и заместването.

Раздел „втори” обхваща хипотезите на неспазването на установената форма като основание за отмяна на нормативните административни актове. Във връзка с формалните реквизити за строежа на нормативните административни актове са изследвани разпоредбите на глава трета от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове (УПЗНА). Обсъдена е и разпоредбата на чл.36 УПЗНА, която дава общо положение за формулиране на разпоредбите на нормативния акт. Във връзка с ясното формулиране на разпоредбите е докторантът застъпва становището, че строежът на изреченията, структурата на изказа на приеманите разпоредби на всеки един нормативен административен акт е изискване за спазване на неговата форма, коато възприемам. С внимание е разгледано нарушението на императивното правило за обнародване на нормативния административен акт и отражението му изискването за установената форма. Разгледани са, както разнопосочната съдебна практика по отношение дали нарушението следва да се релевира към чл.146 т.2 или т.3 от АПК, така и разбирания, че обнародването на подзаконовите нормативни актове следва да бъде правопораждащ факт за влизането в сила на последните и неизпълнението на това задължение би могло да засегне влизането в сила акта, но не и неговата валидност. Като обобщаващ извод, авторът защитава схващането, че нарушението на правилото за обнародване е еквивалент на опорочено волеизявление на компетентния нормотворчески орган, което води до нищожност на акта.

Раздел „трети” разглежда същественото нарушение на административнопроизводствените правила като основание за оспорване на нормативните административни актове. Акцентирано е върху критериите, които категоризират едно нарушение като „съществено“. Представени са разпространените в правната литература становища по отношение критерия за същественост на нарушение на административнопроизводствените правила. Отчитайки нормативния характер на актовете, в обобщение се приема, че при издаването на нормативен административен акт, съществено е всяко едно нарушение на производствените правила, които правила са предвидени в нормативен акт. Изключение от тази „същественост“ обаче може да допусне единствено нормативен акт.

Раздел „четвърти” разглежда противоречието на нормативния административен акт с материалноправни разпоредби като основание за оспорване, а раздел „пети” - несъответствието на оспорения нормативен административен акт с целта на закона като обуславящо неговата

недействителност. Разгледани са конкретни проявления на пороците, обуславящи посочените две основания за оспорване. Съпоставени са и различни становища по отношение на въпроса дали наличието на порока „материална незаконосъобразност“, респ. „несъответствие с целта на закона“, повлича нищожност или унищожаемост на оспорения административен акт.

Особено внимание е отделено на принципа за съразмерност, възведен с чл.6 АПК, според който административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава. Възприето е, че нарушаването на принципа на съразмерност при издаването му ще представлява несъответствие на оспорения нормативен административен акт с целта на закона.

В **Глава трета** са анализирани спецификите на производството по оспорване на нормативните административни актове пред съд. Разгледани са въпросите за правния интерес при оспорването, страните в съдебното производство, действието на оспорването и неговите темпорални параметри, правомощията на съда и действието на решението.

В раздел „първи“ докторантът поставя въпрос за обективния, респ. субективния характер на производството по оспорване на нормативни административни актове, като паралелно очертава и предмета на делото. Анализирани и съпоставени са изразените становища в административноправната литература, които основно се разграничават по схващането дали предмет на делото е законосъобразността на оспорения нормативен административен акт, или накърненото субективното право на жалбоподателя. Авторът правилно се разграничава от всяко едно крайно становище, което представя изследваното производство като проявна форма на обективно, респективно субективно правосъдие. В обобщение докторантът извежда, че предмет на делото при съдебното производство по оспорване на нормативни административни актове е законосъобразността и действителността на оспорения акт, но правилно отчита, че именно чрез съдебния контрол за законосъобразност на административния акт се защитават и засегнатите от акта права, свободи и законни интереси. В този смисъл защитата на субективните права и законни интереси е индиректна.

Раздел „втори“ е анализиран правния интерес на страните като необходима предпоставка в производството по оспорване. Право да оспорват подзаконов нормативен акт имат гражданите, организациите и органите, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от него или за които той поражда задължения.

Заинтересоваността от оспорване трябва да е правомерна, лична и обоснована, като това изискване за доказване на правен интерес от оспорване е императивно. Докторантът проследява изискването за правен интерес като съпоставя предходната съдебна практика, възприела по-либерално разбиране, с настоящата, която стеснява кръга от лицата, можещи да обжалват конкретен нормативен административен акт. В този раздел са изложени и предложения *de lege ferenda* във връзка с процесуалната легитимация на юридическите лица с нестопанска цел, която докторантът счита, че следва нормативно да бъде стеснена. Предложенията са аргументирани и обосновани, като могат да послужат за законодателно усъвършенстване.

На следващо място в този раздел се разглеждат страните в административния процес по оспорване на нормативните административни актове, като се отбелязва разлика между лицата, които могат да бъдат страна в административния процес и лицата, които са страни в даден административен процес, като вторите са страни по конкретно административно дело или административен спор. Разгледани са становища, които очертават понятието „страна“ по неговите съществени административнопроцесуални характеристики. Според други автори, понятието „страна“ може да се разглежда освен като страна в процесуални административни правоотношения, но и като страните в материалното правоотношение. Обсъдени са правилата на чл.188 и чл.189 АПК във връзка с процесуалното задължение на съда да съобщи оспорването на конкретен нормативен административен акт, което е тясно свързано с нормативния му ангажимент за служебно конституиране на страните по делото. Разгледана е и процесуалната роля на прокурора в производството по оспорване, като при анализа на този въпрос докторантът показва не само теоретични познания, но и практически такива, свързани с конкретни хипотези.

Раздел „четвърти“ е посветен на темпоралните граници на оспорването и действието на оспорването. Посочени са становища от административноправната литература, че доколкото обнародването на нормативния административен акт е условие за влизането му в сила, то невлязъл в сила нормативен административен акт не е завършен административен акт и не може да бъде оспорван пред съда. Докторантът аргументирано излага противоположното схващане, като се позовава и на съдебна практика. Действително при нарушение на императивното правило за обнародване на нормативния административен акт, същият не е влязъл в сила. Необнародваният подзаконов нормативен акт не създава правни задължения за адресатите си. Така, от една страна извършените от

администрацията действия по прилагането на необнародван нормативен административен акт са действия, извършени без нормативно основание, а от друга - приложеният необнародван нормативен административен акт създава противоречаща на правния ред привидност, че той има правно действие и валидно регулира съответните обществени отношения. Така авторът извежда, че пораждането на правно действие на нормативния административен акт не винаги е процесуална предпоставка за неговото оспорване.

В Раздел „четвърти“ докторантът разисква общи процесуални аспекти на решаващите правомощия на съда и действието на влязлото в сила съдебно решение. По отношение действие на съдебното решение, са разгледани както обективните, така и субективните предели на действие на влезлия в сила съдебен акт. Обърнато е внимание и на разпоредбата на чл. 187, ал. 2 АПК, която ограничава повторното оспорване на подзаконовия нормативен акт на същото основание, като се възприема, че следва да се тълкува с оглед разпоредбите на чл. 168, ал. 1 и ал. 2, вр. чл. 196 АПК. Приема се, че под "същото основание" по смисъла на чл. 187, ал. 2 АПК се има предвид същият предмет на оспорване. Изложени са съждения, които сочат непрецизност на чл. 187, ал. 2 АПК, тъй като е развита е хипотеза, при която съдът следва да допусне повторно оспорване нормативен административен акт на същото основание, въпреки забраната на чл.187, ал.2 АПК. Анализирани са главните правни последици на постановеното съдебно решение досежно действието му по отношение оспорения и отменен, респ. обявен за нищожен нормативен административен акт. Наред с това е проследена предхождащата АПК уредба, уредена в чл.27, чл.29, чл.30 и чл.31 ЗВАС (отм.), както и застъпените тогава разбирания на административистите в зависимост от това дали оспореният нормативен административен акт е нищожен, или незаконосъобразен.

На последно място се обсъжда в научен план правилото на чл.194 АПК, с което е предвидено задължителен ангажимент за обнародване на съдебното решение, с което атакуван нормативен административен акт е обявен за нищожен или е отменен като незаконосъобразен. Това правило е съпоставено с уредбата, регламентирана в Закон за „Държавен вестник“. Като се държи сметка на тази уредба, както и обстоятелството, че се публикува съдебен, а не административен акт, се поставя въпрос чия е компетентността да се предприемат действия по обнародването, предвид липсата на конкретен текст. De lege ferenda е направено предложение в тази насока, въпреки че се приема това задължение да е в тежест на

органа, който е издал отменения подзаконов нормативен акт или негова отделна разпоредба.

В **Заключение** докторантът е извел в конспектиран вид сторените в труда предложения *de lege ferenda*.

Георги Недев е представил автореферат, който отразява постигнатите резултати в изследването.

Налице са четири публикации в авторитетни юридически издания, три от които във връзка с изследваната материя в дисертационния труд.

Дисертационният труд на Георги Константинов Недев е посветен на актуален и значим за административноправната теория и практика проблем. В труда има достатъчно убедителни доказателства за научно-приложни резултати с характер на научни приноси.

Във връзка с посоченото до тук, дисертационният труд следва да се оцени като едно навременно и задълбочено изследване на важен административноправен въпрос.

На фона на моята като изцяло положителна оценка за научната продукция и дейността на дисертанта, бих искал да отправя следните бележки и препоръки:

Въпреки като цяло балансираният подход между теоретични разсъждения, нормативен анализ и оценка на практиката, приложен от автора, на някои места в дисертационния труд превес има нормативният анализ.

Считам, че изложението щеше само да спечели, ако докторантът бе изследвал съотношението между административния процес в други европейски държави и този в България касателно производството по оспорване на нормативните административни актове.

Очакванията ми в бъдеще са авторът да задълбочи своите изследвания в тази насока.

Тези бележки нямат съществено значение и не намаляват научно-приложната стойност на представената дисертация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обсъжданият научен труд показва категорично, че Георги Константинов Недев притежава **задълбочени теоретични знания** в областта на публичноправните науки. Това особено силно проличава в административното право и административния процес.

Проучванията в труда, извеждането на научни изводи, аргументирането на поддържаните становища, изразяването на критично

отношение по дадени въпроси и др. ясно показват, че кандидатът притежава **способност за самостоятелни научни изследвания.**

Изхождайки от гореизложеното, считам, че представеният дисертационен труд на Георги Константинов Недев **отговаря напълно на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитието на академичния състав в Република България и чл. 27 от Правилника за прилаганото му.** Ето защо убедено предлагам на уважаемото научно жури да присъди на Георги Константинов Недев образователната и научна степен „Доктор”.

РЕЦЕНЗЕНТ :

(проф. д-р Александър Воденичаров)