

# **Р Е Ц Е Н З И Я**

**от професор д-р Дарина Пеева Зиновиева**

**ЗА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД НА ТЕМА:**

**ОСПОРВАНЕ НА НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ**

**От Георги Константинов Недев,**

задочен докторант по Административно право и административен процес, професионално направление 3.6. Право , с научен ръководител: доцент д-р Богдан Йорданов

## **1. Данни за кандидата**

Кандидатът за придобиване на образователна и научна степен „доктор” Георги Константинов Недев е завършил средно образование в Английска езикова гимназия; висше образование в УНСС – Университет за национално и световно стопанство, Отраслоикономически факултет, и след това – в Юридическия факултет на ПУ”Паисий Хилендарски”, специалност „право”.

В момента работи като адвокат. Вписан е и като синдик в регистрите на Министерство на правосъдието.

От 2011г. е бил докторант по „Административно право и

административен процес” в катедрата по Публичноправни науки в Юридическия факултет.

Дисертационният труд е обсъден в същата катедра през 2017г.

Със заповед на Ректора на ПУ „П.Хилендарски” № Р33-4425/ 13. 09. 2017 е определено научното жури за публичната защита на дисертационния труд.

## **2.Характеристика на дисертационния труд**

Представеният дисертационен труд е в обем от 210 страници. Състои се от увод, три глави и заключение. Направени са около 250 бележки под линия.

В правната доктрина въпросът не е изследван в тази пълнота, в тази единност, в тези систематика, детайлност и актуалност. В кумулация, всичко това отличава труда от другите изследвания в нашата доктрина.

Актуалността на темата е безспорна, с оглед обема от подзаконови актове в континенталната ни правна система, с оглед актуалната съдебна практика, с оглед измененията в нормативната уредба по издаване на нормативни актове и породените проблеми в правоприлагането. Оттук идва и полезността на изводите, които трудът съдържа.

В Първа глава авторът прави обобщено научно изследване на оспорването в административното правосъдие. Сама по себе си, идеята за такава част на труда е оригинален принос в доктрината. Така например той изследва понятието „оспорване” във връзка с понятия като „правораздаване“, „сезиране”. Представя коректно изразени становища на други автори. Изводите му за тъждественост и различия на понятията и за съотносимост,

подкрепени с аргументи, представляват интерес и ги оценявам като приносни. /стр. 11-17/.

В тази връзка той навлиза и в проблемите за процесуалната роля на съда и на прокурора в съдебния спор, спира се специално и на юрисдикциите и същността им, на контролната функция на съда върху административните актове.

В тази глава авторът анализира общата и специалната клауза в чл.120, ал.2 на Конституцията на Република България в контекста на темата; прави исторически преглед на законодателството, извършва кратък теоретичен анализ на понятието нормативен административен акт.

По този начин, изследването в глава първа представлява историко-теоретична основа, върху която в следващите глави авторът изгражда изследването си по основната тема. Подходът е оригинален и заслужава положителна оценка.

В глава втора Георги Недев изследва възможните правни основания за оспорване на нормативните административни актове пред съда. Тази глава на труда е центъра на научното изследване.

Основната авторова теза, като основа за определяне на основанията за оспорване на нормативния акт, е, че разпоредбата на чл. 4, ал.1

Административно-процесуалния кодекс /АПК/ е обща разпоредба и се отнася за всички видове административни актове.

Той аргументира приложимостта на петте основания за оспорване на нормативните актове, с оглед и на субсидиарно прилагане на чл. 146 АПК и препращащата норма в чл. 196 АПК /стр.46-47/.

За по-голяма пълнота и прецизност, авторът прави анализ и на интензивността на нарушенията, като коректно представя и различните становища в доктрината ни сега и от миналото /напр. стр.48/.

В отделни раздели на тази глава, Георги Недев се спира подробно на особеностите на всяко едно от петте основания, уредени в чл. 146 АПК.

Последователно и в систематика той пояснява приложимостта на съответното основание, посочва различните теории, прави преглед на становищата в доктрината ни и подплатява с релевантна съдебна практика. В отделните раздели на Втора глава са анализирани следните основания за оспорване- некомпетентност на органа при издаване на нормативен административен акт, процесуални нарушения при издаване на акта, материално-правни нарушения, нарушения във формата и несъответствие с целта на закона.

Много задълбочено и с вещина той прави анализ на основанието „некомпетентност” и на видовете некомпетентност. С приносен характер е анализа за делегирането на компетентност при нормативен акт и изводите на автора, с които отрича вторичната компетентност при издаване на нормативен акт /стр.65-66/.

С приносен характер са изводите на автора за нарушенията на формата, като той обосновава тезата за нарушения на формата напр. при неправилен строеж на изреченията, неправилни структура на изказа на разпоредбите на нормативния акт. Според Георги Недев основание за твърдението му са нормите на чл.9 ал.1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ и чл.36 Указа за прилагане на закона за нормативните актове/УПЗНА/, които съдържат правила за формулиране на разпоредбите на нормативните актове.

Също така, авторът счита, че след като до тълкувателна дейност на съда води именно неясната разпоредба, то това също е аргумент, че е нарушена формата на издадения нормативен акт.

Авторът разглежда специално липсата на обнародване на нормативния акт, като основание за оспорването му и разсъждава върху квалифицирането му към самостоятелно основание за оспорване. /стр.81 и

сл./ Интересни и с практически принос са разсъжденията му дали това нарушение принадлежи към основанието некомпетентност или към основанието-нарушение на формата на акта.

Заклучението на автора, че нарушението на правилото за обнародване е еквивалент на опорочено волеизявление на компетентния орган, което води до нищожност на акта, намирам за правилно и обосновано.

Специално внимание Георги Недев отделя на нормативните актове на общинските съвети и тяхното оповестяване. Изводите му и предложенията заслужават положителна оценка.

Авторът разглежда и така нар. изискване за удостоверяване текста на нормативния административен акт, съгласно чл.78, ал.1 АПК /стр.87 и сл./. Анализът на нарушението на това изискване отново е насочен към определяне на принадлежността му към конкретно правно основание за отмяна на акта. Тука авторът установява противоречивост на съдебната практика, и изразява авторово мнение, поддържайки своята теза за нарушение на формата, като правно основание за оспорване.

В отделен раздел на тази глава Георги Недев изследва основанието за отмяна- нарушение на процесуалните правила. Те са разгледани предимно с оглед прилагането на разпоредбите от Закона за нормативните актове/ЗНА/ и Указа за прилагане на закона за нормативните актове. /УПЗНА/.

Авторът отделя специално внимание на новите разпоредби в Закона за нормативните актове от 2016 г. /стр.95 и сл/. Той коментира задължението за обсъждане на проекта на нормативния акт, заедно с представените становища, предложения и възражения, като обосновава извода за наличие на съществено процесуално нарушение при установяване на такова нарушение.

В този дух авторът прави анализ и на изискването за предварителната оценка на въздействието, според ЗНА. Според автора, мотивите и докладът, съдържат причините, които налагат приемането и именно поради това, той счита, че в случая ще е налице нарушение на правилата, а не на формата на акта, като основание за отмяната му /стр.104/. Анализирайки новоприетите разпоредби авторът посочва съдебни решения на ВАС, с които са отменени нормативни актове, поради неспазване на тези изисквания.

В раздела относно материално-правните основания за оспорване, авторът обосновава тезата си, че нормативните административни актове следва стриктно да „влязат” в рамката на закона, както и стриктно да са съобразени със съдържанието на закона. Авторът правилно се аргументира с факта, че съдържанието им не може да регламентира нито други права или задължения, нито повече, от предвидените в закона.

Заслужава внимание анализа на автора на въпроса относно унищожаемостта и нищожността на нормативния акт, поради наличие на материалноправен порок. Той разглежда изразените становища в доктрината, като обосновава разграничението между това явление при индивидуалните актове и при нормативните. / стр.110 и сл/ В този раздел Георги Недев изследва различните проявни форми на порока материална незаконосъобразност, като за основа му служи и юриспруденцията на ВАС, например- пряко нарушение на закона, противоречие с правни принципи, установени от Конституцията или от международни договори, нормативно уреждане на материя, за която липсва законова регламентация и др.

В анализа на основанието „несъответствие с целта на закона” в раздел пети от тази глава, Георги Недев прави обширен анализ на прилагането на принципа за съразмерност, уреден в чл.6 от АПК. /стр.116 и сл/. Изводите му за баланса на субективните права и конкретната преценка на

порока е силен, добре обоснован и с приносен характер.

В трета глава авторът се спира на всички проявени особености в съдебното оспорване на нормативните административни актове. Той изхожда от тезата, че такива особености са налице поради факта, че самите нормативни актове съдържат специфики, а не са еднотипни.

В тази глава Георги Недев разглежда въпроси, представляващи особени проявления на правния интерес при оспорването; особености на страните в съдебното производство; специфики, свързани с правомощията на съда; особености на действието на съдебното решение.

Освен тези по-общи въпроси, авторът изследва проявени особености в практиката, като пример за това е анализа на касационното производство при нормативни актове на общинския съвет. Много силен и с актуално значение е анализа на автора относно особеностите на правния интерес при оспорване нормативен акт от юридически лица с нестопанска цел и от неперсонифицирани сдружения /стр.144 и сл/.

С приносен характер е изследването относно „предмета на делото” при оспорване на нормативния акт. Авторът обосновава тезата, че чрез съдебния контрол за законосъобразност на административния акт се защитават и засегнатите от акта права, свободи и законни интереси, поради което е налице и защита на субективните права и законни интереси с индиректен характер /напр.стр.131/.

Силен е анализа на автора за така нар. темпорален елемент на съдебното оспорване, с оглед липсата на регламентиран срок за оспорване на нормативен акт. Той разглежда началния момент, в който може да се подаде жалба срещу конкретен нормативен административен акт, като обосновава свое мнение, на фона на различните становища, съществуващи в доктрината. /стр.169 и сл/.

Заслужава положителна оценка анализът относно вредите при отмяна на незаконосъобразен нормативен акт. Авторът коректно представя мненията в правната доктрина, дава примери от актуалната юриспруденция и обосновава мнението си по всеки поставен на анализ въпрос.

В края на труда авторът тълкува прави анализ на така нар. еднократно и повторно оспорване на нормативния акт. Той достига до извода, че терминът "същото основание" по смисъла на чл.187, ал.2 от АПК следва да се прилага като тъждествен на „същият предмет на оспорване” на нормативния акт /с.196-197/.

В обособена заключителната част от дисертацията е направено схематично обобщение на предложенията *de lege ferenda*.

### **3.Критични бележки и препоръки към дисертационния труд**

Бележките ми са предимно за допуснати стилово-езикови неточности, като например - „в изложеното горе се изложи, че... /стр.192/”, „мотивировка”, което на фона на изключително издържаният правен език, би било добре да се избегне.

Препоръката ми е трудът да бъде издаден, с оглед полезността му и ползването му в практиката.

Бележките са незначителни и не омаловажават научните качества на труда.

4. Дисертантът представя подробен и коректно написан автореферат, както и четири публикации, свързани с темата.



## **5. Заключение**

Като цяло трудът има всички качества за дисертация- темата е актуална, приносите в дисертационния труд са безспорни. Авторът показва познания в административното право и процес, които са задълбочени, както и умения за изследване на практически проблеми и намиране на правилни и обосновани решения. Направените предложения за оптимизиране на законодателството са полезни за доктрината и за практиката на администрацията и на съдилищата.

**Всичко това е основание да дам своята положителна оценка и убедено да предложа на научното жури да бъде присъдена на Георги Константинов Недев образователната и научна степен „Доктор” в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление: 3.6. Право- 05.05.07. Административно право и процес.**

17. 10. 2017 г.

Изготвил рецензията: .....

/Професор д-р Дарина Зиновиева/