

СТАНОВИЩЕ

От: проф.д-р Веселина Канатова – Бучкова
Институт за държавата и правото при БАН
Секция „Публичноправни науки“
Административно право и административен процес

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен **„доктор“** по „административно право и административен процес“ в ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив

Основание за представяне на становището: участие в състава на научното жури за защита на дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“ по научната специалност Административно право и административен процес в научно направление 3.6 Право в ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив, съобразно заповед № РД-21-1873/18.11.2022 г. на ректора на ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив.

Автор на дисертационния труд: Атанас Николов Костадинов
Тема на дисертационния труд: „Производство по обжалване по Закона за обществените поръчки“

Научен ръководител: доц.д-р.Константин Василев Пехливанов

I. Информация за дисертанта.

Докторантът е роден през 1982 г. Завършил е право в ПУ „Паисий Хилендарски“ през 2005 г. и има магистърска степен по публични финанси от Университета за национално и световно стопанство. От 2006 г. е адвокат – член на Адвокатска колегия – Пловдив, а от 2018 г. е докторант по Административно право и административен процес в ПУ „Паисий Хилендарски“.

II. Обща характеристика на представения труд.

Трудът е съобразен с изискванията на чл. 27 от ППЗРАСРБ. Структуриран е в три глави, с общ обем на дисертацията – 188 страници. Използваната литература е свързана с темата на изследване – библиографията към дисертацията включва 69 научни публикации на български език. Не са използвани чуждестранни източници, което е задължително при разработката на подобна дисертация.

Изследваната в монографията тема е актуална, предвид измененията в правната уредба на обществените поръчки с оглед изпълнение на задължението на страната да транспониране на общата Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и Съвета за обществените поръчки и Директива 2014/23/ЕС относно възлагането на концесионни договори и Директива 2014/25/ЕС относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Изследването акцентира върху основни проблеми и спорни въпроси, свързани с контрола по обществените поръчки – предварителния контрол на Агенцията по обществени поръчки, както в практиката на административния орган – Комисия за защита на конкуренцията, така и в практиката на ВАС в областта на обществените поръчки, което придава на труда особено практическо значение.

Темата е разделена в три глави.

В първата глава е направен сравнителен преглед на правната уредба на обществените поръчки. Авторът е посочил, че преди да разгледа производството по оспорване на актовете на възложителя по ЗОП, обръща внимание и на другите форми на контрол, като озаглавява § 2 „Други форми на контрол“. Така озаглавен параграфът не е свързан с предходното историческо изложение, поради което препоръката ми е да се промени заглавието на „Форми за контрол“ и да се опишат всички форми, с посочването, че разглежданите в точката са „други“, различни от основното производство пред КЗК и ВАС. Препоръчвам също така препращането към разпоредби от ЗОП в бележките под линия, част от които заемат цяла страница да отпадне (стр. 29, 29, 30). В главата е разгледана административнонаказателната отговорност на възложителите, отделните състави на административни нарушения и производството по налагане на административните наказания. Посочено е наличието на две отделни административни структури (органи), които имат правомощия по контрол, както и спорните виждания в доктрината в тази връзка. Препоръчвам този аспект на изследването да се развие, включително и правомощията на Агенцията за държавна финансова инспекция и

възможността да се обжалват отказите на АДФИ да извърши проверка на проведени процедури по обществени поръчки, когато е сезирана със сигнал или жалба за нарушения. Това ще обогати допълнително изследването.

В §3 от първа глава са разгледани актовете на възложителя, подлежащи на обжалване, съобразно общия принцип на ЗОП, че всички актове в процедурите по закона са административни и на обжалване подлежи всяко решение на възложителя в процедурата. Споделям изложеното на стр. 49 относно обжалване на действията или бездействията на възложителя, които не са проява на властнически волеизявления, като препоръчвам изследването на този въпрос да се задълбочи с оглед приносния му характер. Добре е авторът да изложи собственото си виждане относно обжалването на акта на възложител, с който той сам оттегля или отменя свои актове (стр. 57). Въпросът следва да се развие и относно допустимостта по АПК на подобно изменение на издаден вече административен акт от неговия автор.

Прави впечатление, че като цяло, не само в първа глава, цитатите от решения на ВАС са твърде дълги и следва да се прецизират, включително и относно същността извод, който следва от цитирания съдебен акт.

В раздела за правото на обжалване се прави разграничение на отделните заинтересовани лица по ЗОП – заинтересовани лица, заинтересован кандидат и заинтересован участник, като е разгледан въпросът за правото на обжалване на изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки, в случаите когато е констатирано нарушение на ЗОП от Европейската комисия. Препоръчвам изводът на автора под линия в тази връзка на стр. 68 да се отрази в текста, тъй като има приносен характер.

Посочването на стр. 77, че въпросът относно характера на срока за обжалване е интересен, следва да се редактира, тъй като безспорно сроковете за обжалване на индивидуални административни актове са преклузивни, независимо от вида на обжалване, и този въпрос не е „интересен“, както е посочено от автора. Добре е да развие въпросът за недопускането на възможност за удължаване на срока за обжалване пред КЗК, с оглед на обстоятелството, че подобна възможност изрично е предвидена в общия процесуален закон – АПК.

Във втората глава е разгледано производството по обжалване на актовете на възложителя през КЗК, статута и правомощията на КЗК. Препоръчвам в тази част на изследването да се аргументира собственото виждане на автора относно статута на КЗК като специализиран административен орган, както и цитираното в решението на КС

положение, че „вътрешноведомствения административен контрол поначало не може да се развие под формата на отмяна на съответни индивидуални административни актове“, което е в противоречие с действащата уредба на АПК (чл. 97, ал. 1 АПК).

Неточно е посочването на стр. 99 от дисертацията, че органът, издал обжалвания акт, съобразно АПК, може сам да го отмени до момента, в който изпрати преписката по жалбата на горестоящия административен орган. В чл. 91, ал. 1 АПК са въведени преклузивни срокове за преразглеждане на въпроса от административния орган, издал акта, в зависимост от неговия вид, с изтичането на които правото на отзив се погасява. Мисля, че е необходимо по-подробно аргументиране на становището на стр. 120, че КЗК извършва правораздавателна дейност, като освен решението на Конституционния съд, авторът почерпи и други съображения относно правораздавателните функции на КЗК, които не са безспорни, предвид типичните белези на правораздаването като цяло и допустимостта то да се осъществява от административни органи, извън съдилищата.

Препоръчвам също така да се доразвие въпросът, свързан с възможността за контрол върху дейността на комисията да приеме или да не приеме писмена обосновка за предложена по-ниска цена за изпълнение на поръчката, тъй като този въпрос е от съществено значение за законосъобразността на процедурите и съответствието на решенията на възложителя с изричното законово изискване на чл. 6, ал. 4 АПК. Добре е да се допълни изследването в частта относно правните последици при обявяване на нищожност на решение на възложителя относно сключения договор, предвид посочването на стр. 133, че нищожността на договора следва да бъде обявена по реда на ГПК. В тази връзка се поставя въпроса – Как следва да се процедира, когато договорът е административен, какъвто характер имат повечето договори, сключени в резултат на проведени обществени поръчки от възложители – административни органи? Отново ли редът за обявяване на нищожност ще бъде този по ГПК, предвид обстоятелството, че контролът по изпълнението на административните договори, а и по тяхната законосъобразност, се осъществява от административния съд?

В третата глава на дисертацията е разгледано производството по оспорване на решенията на КЗК пред ВАС, като са посочени основанията за обжалване, срокът за обжалване, както и правомощията на ВАС относно оспорването.

Прави впечатление, че в дисертацията липсват или по-скоро са твърде ограничени препратките към използваната литература в бележки под линия, както и цитиране на разпоредби от нормативната уредба с измененията, някои заемащи почти цяла страница, което препоръчвам да се редактира.

В заключение: Темата е актуална. Структурирана е в съответствие с предмета на изследване. Въпросите са добре развити и анализирани, като предложенията de lege ferenda съставляват съществени приноси моменти на изследването. Съдържанието на дисертацията отговаря на чл. 6, ал.3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и на чл. 27, ал.2 от ППЗРАСРБ.

С оглед на горното, предлагам на научното жури да бъде присъдена образователна и научна степен „доктор“ по научната специалност 3.6 „Право“ на Атанас Николов Костадинов, редовен докторант в катедра „Публичноправни науки“ на ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив.

10.02.2023 г.

Проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова