

Пловдивски университет „П. Хилендарски“

Юридически факултет

Катедра Публичноправни науки

ТЪЛКУВАНЕ В ПУБЛИЧНОТО ПРАВО

от професор д-р Дарина Пеева Зиновиева

Автореферат

на дисертационен труд за придобиване

на научната степен „доктор на науките“

в научна област „3. Социални, стопански и правни науки“,  
професионално направление 3.6. право, научна специалност :  
„Административно право и административен процес“

2024г.

## АКТУАЛНОСТ НА ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

В периода след социално-икономическите промени през осемдесетте години на двадесети век до днес, тълкуването на публичноправната уредба предизвика някои съществени въпроси, които се тълкуват противоречиво или предизвикват дискусии за правилното им прилагане. По тази причина в труда сме се фокусирали именно върху тази правна материя, нуждаеща се от анализ и практически решения.

Много от тези съществени въпроси са свързани с възстановяването на административното правосъдие като специализирано правосъдие. Друга част произлизат от прилагане на новата Конституция от 1991 г. и нейното изменение от 2023г. С влизането на България в Европейския съюз се породиха съществени въпроси, поради прилагането на националното право във взаимовръзка с наднационалното съюзно право. Проблемите в правната материя, които сме отделили като съществени, надхвърлят рамките на административното право, поради сложността им. Тази сложност идва от взаимодействието с други отрасли от публичното право като конституционно право, данъчно и финансово право, наказателно право, социология на правото.

Проявата на усложнения в тълкуването на данъчната и финансовоправната материя е нормална последица от съществените изменения на финансово-икономическата система. В наказателното право се установяват различия (засилване или отпадане) укоримостта на действия именно поради новите социални условия на живот. Юриспруденцията на правораздавателните органи също е отражение на социално-икономическите промени в Република България. Налице е отчитане на интензивност в тяхната

тълкувателна дейност. Цялостно правораздавателната система е реформирана- създадох се Конституционен съд, административни съдилища, възстанови се Върховния административен съд. Общите съдилища, които правораздават в административното наказване и в наказателното право също отчитат проблеми, нуждаещи се от тълкуване на приложимото публично право.

Към проблемите на тълкуване на правото в националната ни правна система, трябва да добавим спецификите в процесуалната дейност на съда на ЕС в Люксембург и съда по правата на човека в Страсбург. Прилагането на международни актове, на ЕКПЧ, Хартата на правата на човека и актове на ЕС от тези съдилища, също има влияние върху тълкуването както в националната, така и в европейската правни системи.

Изброените дотук факти дават основание да се съсредоточим върху по-важните особености в тълкувателната дейност в публичното право, тъй като отраслите, които обобщава публичното право имат еднакъв метод на правно регулиране на обществените отношения- властнически.

С оглед на възобновеното административно правосъдие, на новото конституционно правосъдие и на правото на ЕС, сме акцентирали върху тълкуването на новите принципи на административното европейско право и процес и взаимовръзката с другите отрасли на правото. Фокусирали сме се върху тълкувателната дейност при наслагването на съюзните норми над вътрешните (националните) и спецификите, които намираме за съществени и които са се проявили в периода от влизането на България в ЕС до сега и все още са дискутабилни. В края на изследването сме направили ретроспекция на проявените специфики на тълкуване преди реформата, както и на бъдещите тенденции, свързани с приложната дигитализация, като актуален акцент в правоприлагането и тълкуването на нововъведената електронизация в производствата на административните органи и на

юрисдикциите. Цялостен труд с този предмет няма в доктрината ни, поради което се надяваме да е приносен и полезен.

## МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

използвани са общологически методи на анализ и синтез, на индукция и на дедукция. Използвани са сравнителноправни методи, исторически методи, използвани са и методи от социология на правото.

## СТРУКТУРА

Трудът е второ актуализирано и допълнено издание на публикуваната монография през 2023г „Тълкуване в публичното право“, като актуализацията е провокирана от изменението на Конституцията на Р България и последвалото Решение №13/2024г на Конституционния съд на Р България. По някои теми сме допълнили изследването, поради нужда от по-детайлни анализи.

Трудът се състои от три части и заключение.

Първата част е озаглавена „Тълкуване на **материалноправните норми** в публичното право“. Втората част е озаглавена „**Процесуални специфики** на тълкуването в националното, европейското и международно правосъдие“ и Третата част носи заглавие“ **Развитие на тълкувателната дейност в публичното право**“. Всяка част е разделена на раздели с подраздели, като разделите носят заглавие, а подразделите детайлизират темата от раздела с точки.

## СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Въведението пояснява целите на изследването и нуждата от него.

Подчертано е, че труда изследва усложнения, проявили се в съдебната практика и тяхното тълкуване. Избрани са хипотези, които едновременно са актуални и имат противоречивост или в доктринерните мнения, или в съдебната практика, като са съществени и създават нелеки проблеми в правоприлагането. Обхванати са отраслите, които са включени в дяла на публичното право, обединени от властнически метод на регулиране.

Аргументирана е връзката с правото на ЕС.

В Част Първа са **изследвани материалноправните специфики** при тълкуването в публичното право. В началото се прави общ преглед на нови правни институти и тяхното тълкуване, както и на динамиката на ползваните правни принципи. Дадени са примери с различни институти от ЕС като „конституционната идентичност“, с противоречиви мнения за прилагането му. Във вътрешното право също е посочен пример за динамика в приложими принципи- РКС с тълкуване на възстановителния ефект на отменен закон с еднократно действие. Обосновава се сложността на тълкуването на междуотраслови правоотношения в практиката. В нормотворческата дейност се отчита факта, че времевият период след социално-икономическата реформа е труден, тъй като едновременно вътрешното законодателство трябва да не противоречи на съюзното, динамиката на новите обществени отношения изискват навременна регулация, което допълнително създава условия за създаване на неясни правни норми. Подчертан е извода, че в българския модел на взаимодействие на трите власти, в съчетание с наднационалните европейски съдилища **при тълкуване на правната норма да се търси основно целта на законодателя**. Извършен е сравнителен анализ на тълкуването в административното право с другите отрасли в публичното

право. Систематично, първо са разгледани принципи на тълкуването в административното право, които са изключително специфично проявени в този отрасъл. Като пример за *differentia specifica* е посочено производството по издаване на подзаконов нормативен акт. Само в административното право един и същ орган на държавна власт едновременно има компетентността да създава и да прилага подзаконова норма. Само тук **административният орган има и специфичната компетентност за автентично тълкуване, предвидено в Закона за нормативните актове.** Изследвана е доктрината ни, относно практиката на Съда на ЕС при контрол върху издадените актове от административни органи в условие на оперативна самостоятелност. **Съдът на ЕС не следва да има компетентност да контролира** волеизявлението на националния административен орган, тълкувайки акт, издаден при дискреция.

Изведена е специфика на тълкувателната дейност в административноправния отрасъл, че материалните норми са обособени в **множество специални закони, като органи на държавното управление.** Този обем и всеобхватност е причина за по-усложнена тълкувателна дейност, с оглед логичните и систематични взаимосвързки между приложимите правни норми. Друга особеност при тълкуването на административноправните източници е, че освен с подзаконов нормативен характер, съществуват източници с по-специфичен характер / недържавни източници, административните договори, soft law актове/. Установено е чрез анализ на съдебната практика, **че материалноправната законосъобразност и наличието на компетентност на административния орган** са пораждали най-често спорове, а правните норми, които ги регламентират съответно са тълкувани най-често.

**В сравнителния анализ на тълкувателната дейност в административното наказване са установени сходства и различия в**

**тълкувателните прийоми с наказателното право. Установено е, че в наказателното право в различни периоди от време, укоримостта на деянието е различна, според общественно-икономическите специфики, което се отразява на тълкуването на понятието „обществена опасност“**

**Достигна се извода, че в наказателното право и в административнонаказателното право по-голямо е значението на тълкуването на диспозицията и хипотезата в правната норма, които определят деянието като престъпление/ нарушение и степента на обществена опасност. Санкцията като елемент на правната норма има по-ясна изразеност и по-рядко се стига до нейното тълкуване.**

Анализиран е правния институт на „маловажното нарушение“, регламентиран в чл. 28 ЗАНН. Коментирано е Тълкувателно Решение/ТР/ № 1/2007 г. на Върховния касационен съд, с което беше извършено тълкуване на израза „може“, съдържащ се в ЗАНН. ТР изясни с тълкуване, че израза не означава упражняване на дискреционна компетентност от наказващия административен орган. Направен е анализ и на други хипотези, свързани с института на „маловажен случай“, като се отчита проблема, че в законодателството ни липсваха критерии за квалифициране на деянието като маловажен случай и съдът прилагаше предимно повтарящи се критерии в съдебната практика, тъй като липсваше принципна уредба в ЗАНН. Разгледани са оптимизирането на този институт, първоначално чрез казуално тълкуване, доктринерна критика, спорадична нормативна уредба в конкретни закони и накрая - генерално уреждане в ЗАНН /2020 г. Специфика в административното материално право с дългогодишни противоречиви мнения в доктрината и в практиката е компетентността на административните органи/вкл. и новата норма относно организации по см. на пар. 1 АПК/ да тълкуват норми в правоприложната си дейност.

Изследвана е практиката на ВАС по отношение издаден тълкувателен акт на административен орган/ВСС/, както и са изследвани особеностите на издаден административен акт, в който мотивите съдържат казуално тълкуване. Изследвано е искането към административен орган да даде разяснение по съответно съдържание на норма, при упражняване на негова контролна компетентност. Представени са аргументи от съдебната практика, които говорят за налична празнота в закона. *De lege ferenda*, предложението ни е в АПК да се предвиди „форма на тълкувателен акт“, издаван от административен орган. Разграничени са гледани възможните правни форми на тълкуване от административен орган-неформални/указания, писма, разяснения /, издаване на инструкция по см. на чл.15 от ЗНА, както и искане за автентично тълкуване, ако административен орган е автор на нормативен акт. Изследвано е тълкуването при налагането и изпълнението на принудителните административни мерки. **Изводът, че тълкуването на правната уредба на принудителната административна мярка е усложнено**, идва от препратката на чл. 23 ЗАНН към „съответния специален закон или указ“, всеки със специфики в сферата на управление. Подчертан като особено актуални е проблема за конкуренцията на субективните права, когато с ПАМ се ограничават „свободните“ действия на правния субект, с цел ненарушаване правата на друго лице. Представени няколко дела на Конституционния съд на Република България от последните години, в които КС счита, че ограничението на субективни права е „небалансирано“ спрямо обществения интерес. **Аргументиран е общ извод за недостатъчната уредба на ПАМ и актуализацията на чл. 58 д, ЗАНН от 2021г**, според която ПАМ отсъстват от изброените обжалваеми актове. Отчетена е като проблем в тълкуването двойната компетентност на един и същ административен орган, който издава ПАМ и е административнонаказващ орган. Предложено е *de lege ferenda* е



оптимизиране на двете разпоредби в ЗАНН, както и анонс към законодателя за прецизност при „оразмеряването“ на баланса в правата. Направен е анализ на тълкуването на сравнително новия институт в административното право- изпълнителната глоба(чл. 290, ал. 3 АПК). Едни автори считат, че е принудителна административна мярка, други, че е административно наказание, трети, че е изпълнителен способ. Допълнили сме с наш извод, че е нужна по- подробна уредба на този институт. Специфика в тълкувателната дейност намираме с действието във времето на подзаконови нормативни актове. Анализът на темата е илюстриран с нормативни актове, уреждащи обществени поръчки. Представена е систематична логика на тълкуване, с оглед специфика на действието на тези актове във времето- наслагват се норми от преходни и заключителни разпоредби на подзаконовия акт, ведно с конституционни принципи и принципи от АПК. Направен е извод относно вече съществуващи правоотношения, породени от предходната правна норма, както и извод за тълкуване при наслагване няколко акта – административен акт, административен договор или граждански договор, подзаконов административен акт, законов акт и изменения на подзаконовия нормативен акт във времето.

В труда сме изследвали един нов аспект при тълкуване на дискреционната компетентност, който идва от приложимото европейско административно право. Акцентът на тълкуването е свързан с **основните права и защитата им**. Анализирани са няколко дела на Европейският съд по правата на човека /делото И. Д. срещу България 2005 г, делата на *Obermeier v. Austria* и *Terra Woningen B.V.* 1990г. Основното право, претендирано че е засегнато с административния акт е изискването на Член 6 § 1 за „достъп до съд“. ЕСПЧ, счита, че контролните съдилища са възпрепятствани от проучване на фактите, релевантни за решаване на спора, когато националната норма

ограничава съдът само с проверка на рамките на дискрецията на органа. по който те е трябвало се произнесат. Изследвано е типизирането на два типа контрол в националните законодателства върху дискрецията на органа. „пълна юрисдикция“, когато административния съд може да разгледа въпроса „по същество, и „самоограничаване на юрисдикцията“, когато националното законодателство не позволява на съда да извършва проверка по същество, каквато е българската уредба в чл.169 от АПК. За изясняване особеностите на тълкуването при този актуален за ЕСПЧ въпрос, са анализирани чуждестранни автори, като сравнителният анализ на Ян С. Остер за правните системи на Германия и на САЩ дават полезен ориентир по въпроса. Изводът на Остер е, че **„гражданските и наказателните съдилища решават, докато административните и конституционните съдилища контролират“**, което е отправна точка в тълкуването на **обхвата на съдебния контрол върху административните актове.** Я. Остер дава практически критерии чрез делото Шеврон в САЩ. Остер коментира така нар. грешки- „неизползване на дискреция, злоупотреба с дискреция и превишаване на дискрецията. В труда сме сравнили българската уредба в чл. 169 АПК с анализа на немската уредба от Остер и сме отчели като полезни за нашето право термини, ползвани от автора като „балансиращ дефицит“, „балансиране на диспропорционалността“ при упражняване на административна дискреция, идентифицирайки тяхното съдържание с българския чл. 6 АПК (принципа за съразмерност). Поставили сме акцент върху извода на Остин за тълкуване на понятието „неопределен правен термин“, което винаги изискват **експертна** оценка в правоприлагането. По отношение баланса между правата на адресатите на акта и правото на оперативна самостоятелност на органа, Остин поддържа мнението, че макар и трудно, законодателят трябва да осигури достъп на гражданите до правосъдие, а административните органи трябва да имат право на дискреционна компетентност. За целта той стига до поясняване на

т.нар. „доктрина Шеврон“, ползвана при тълкуване. Представили сме съответните етапи и съдържанието им при приложно тълкуване. Първият етап съдържа класически инструменти при тълкуване на правната норма - изследване на нормативния текст, дефиниции от речници, конструкция на нормата, законова структура, законодателна цел и законодателна история. Следващият етап е „разумността“ в тълкуването на неясна правна норма, което включва – език, законодателната история, политическата цел на законодателя. Сравнителният анализ на тълкувателната дейност в САЩ и Германия при дискреция, ни дава възможност да сравним особеностите на тълкуване в българското законодателство. Изразили сме мнение, че в българското административно право превалира германския модел, като елементите на американския модел са по-далечни към настоящата тълкувателна и правоприложна дейност в публичното ни право.

Анализиран е подробно принципа за прилагане на по-високия по степен нормативен акт и принципа за законност, тъй като нормата на чл.5 АПК се тълкува противоречиво както в доктрината, така и в практиката. Като усложнение е добавено тълкуването и в съответствието на националното законодателство с това на ЕС. Представени са становища на около десет наши учени, които не са еднопосочни. Акцентирали сме върху чл.16, ал.1 от ЗНА, според който държавните органи са длъжни да уведомят органа, овластен да отмени нормативния акт, за несъответствието между него и акт от по-висока степен. Аргументирали сме наше мнение, а именно, че **правото да се игнорира по-нисшестояща правна норма, противоречаща на по-висшестояща норма е предоставено като компетентност само на правораздавателните органи.**

**Административен орган не може да иземе компетентността на правораздавателните органи и да игнорира по своя преценка и чрез свое тълкуване пряко приложима норма.** Тъй като материалноправната

законосъобразност често е предмет на разнопосочни мнения, то сме дали по-генерално предложение **de lege ferenda**, а именно- да се обяви за нищожен акта, издаден от административен орган в нарушение на компетентността по чл.16, ал.1 от ЗНА /задължение да уведоми органа, който има право да отмени нормата, противоречаща на по-висок в йерархията нормативен акт/. Аргументът е, че превишаване или изменяне на компетентността е некомпетентност. След тази основа на най-актуалните и отчетливи специфики, е извършен **детайлно сравнителен анализ на спецификите на тълкуване с други отрасли в публичното право- конституционно, финансово, данъчно, наказателно, международно, право на ЕС**. Изведени са приликите и различията при тълкуване в отрасъла конституционно право, в сравнение с тълкуването в административното право. Коментирано е принципното различие, че тълкувателната дейност в конституционното право се съсредоточава основно в правоприложната дейност на Конституционния съд /КС/. Според нас, в конституционното правораздаване може да се коментира тълкуване в тесен и в широк смисъл. В тесен смисъл може да се обособи тълкуването на самата Конституция, като изрична компетентност на Конституционния съд/КС/, чрез видовете тълкуване – нормативно, каузално и конформно. В широк смисъл тълкувателната дейност на КС се изразява в тълкуване на конституционносъобразността на правните норми в правната ни система при решаване на дела, предмет на конституционното правосъдие. Специфика в тълкуването на конституционната норма е нейната висока абстрактност. Абстрактността като нормотворческа техника сме съпоставили с нормите, съдържащи принципи в АПК, и по тази причина сме намерили известна близост в тълкувателните способности. Като специфика в тълкувателната дейност на КС сме открили **формата на тълкувателния акт**, постановен от КС. Изводът ни е, че този акт **има неписани реквизити и следва последователност, която е константна за всеки акт**,

независимо, че всеки казус има отличителни характеристики. За разлика от тълкувателното производство, регламентирано в ЗСВ по отношение напр. тълкуването в наказателното право, нито Закона за конституционния съд, нито неговия правилник за дейност уреждат формално подробно тълкувателно производство. Като специфика в тълкуването на КС е изведен принципа за идентифициране на целта на законодателя, като принцип, провокиран от европейската правораздавателна практика. Изведена е особено съществена специфика при тълкуването от КС, а именно така нар. нормен комплекс. В актуалното Решение №13/24г са ползвани понятията „позитивно” и „негативно”, съответстващи на добра яснота в нормотворческия порядък или обратното - създаване на неяснота или дори противоречивост в него.

Специално е анализиран въпроса дали при отмяна на текстове от ЗИД на Конституцията /ЗИДК/ действието на отмяната може да бъде *ex tunc* или *ex nunc*. Този проблем е различен от принципния тълкувателен въпрос за действието на нормата във времето, тъй като касае само ревизията на Конституцията. В Решение №13 от 2024г Конституционният съд прояви правилно тълкуването- да запази действието на съществуващите норми преди изменението на Конституцията. Подчертали сме аргумента на проф. Пенев относно реализирането на *тълкувателния способ – reductio ad absurdum (тълкуване чрез свеждане до абсурд)*. Обобщили сме, че в тази комплицирана хипотеза, за разрешаването на която бяха изразявани различни и противоречиви мнения в доктрината и практиката, КС реши с категоричност един неясен и неуреден правен въпрос, който предотврати нови тълкувания, противоречиви мнения и проблеми в правоприлагането.

Направен е сравнителен анализ на конституционните норми с правните норми в закони и подзаконови актове, като е открояна спецификата на

тълкуване на конституционните норми, с оглед тяхното непосредствено действие. Представени са становища относно явлението „поливалентност“ при тълкуване на конституционна разпоредба /П.Пенев/. Направили сме извод, че **законовата норма винаги има непосредствено действие, докато конституционната норма може да съдържа само принцип или да бъде с указващо съдържание.** Тогава, за да се приложи тя, ще е нужно да се създаде по съответния ред законова норма. Обобщено е, че само част от конституционните норми са с непосредствено приложение, но друга част се нуждаят от опосредяване чрез законова норма.

**Следващ извод за приликата в тълкуването на конституционни и административноправни норми е в това, че при тълкуването им се преценява съответствието с целта на закона. В детайлност е анализиран въпроса за конституционните норми и правната празнота и отражението на това в тълкуването. Разгледана е доктринерната класификация на конституционните разпоредби на две групи и няколко подгрупи, обоснована от проф. П. Пенев. Считаме, че класификацията има важно предназначение при попълване на правната празнота, особено при приложението на конституционната разпоредба с непосредствено действие.** Този извод е подкрепен и от СЕС, което доразвиваме в процесуалноправна част на това изследване. В труда сме открили и някои повтарящи се в годините специфики в конституционното тълкуване, със съответните изводи от анализа им. Илюстрирали сме с примери от съдебната практика. Специално внимание сме отделили на актуалния въпрос за тълкуването на понятието „длъжност“ на административен ръководител в органите на съдебната власт, както и понятието „мандат“. Отчитаме съответни отлики с тълкуването им в административното право. Така напр. „мандат“ в конституционното право се тълкува като „доверие“, даване на доверие. Докато в административното

право понятието „мандат“ има само едно значение – времетраенето на компетентността, която законът предоставя на административен орган. В гражданското право понятието „мандат“ има превалиращо значение на „поръчка да се направи нещо“. **Този пример е показателен за тълкуването на едно и също понятие в различните отрасли на правната ни система, което е определящо за точното правоприлагане, съответстващо на целта на законодателя.** Разгледан е въпроса за косвеното тълкуване на Конституцията от административния орган, като е направен и сравнителен анализ с мнения от чуждестранната доктрина и практика. Взаимовръзката с правните последици в административното право е илюстрирана чрез прилагане на чл.4 от АПК и тълкувателно решение на КС, прието по повод административен акт, с приложено косвено тълкуване от органа. Отново се достига до извода, коментиран по-горе, че официално тълкуване за противоречие на низшестояща норма с такава от по-висок ранг има само правораздавателен орган. Добавяме в допълнение и възможността низшестоящият съд да сезира пряко с преюдициално запитване СЕС, ако тълкува указания на горестоящ съд, че същите са в противоречие с правото на ЕС. Направен е анализ и на най-актуалното изменение на КРБ, а именно възможността **всички съдилища в йерархията на съдебната система да сезират КС при установяване на противоречие на законова норма, приложима в дело, което те разглеждат, с конституционна норма.** Поради новостта на изменението на КРБ, сме обобщили основните грешки, които се допускат при сезиране на КС от съдилищата с по-нисък ранг, и са довели до прекратяване на делото като недопустимо. Тази класификация на неправилни искания, с които се сезира КС би имала практическа полза, с цел- произнасяне по същество от КС на всички искания за тълкуване, отправени от всички съдилища. В тази връзка е изследвана хипотезата на чл.54, ал.1, т.4 АПК, с която норма административният орган

трябва да спре производството по издаване на индивидуален административен акт, при висящо производство пред КС, с предмет на оспорване приложимата норма в производството по издаване на акта.

**Дадени са предложения за оптимизиране на АПК и аргументи.**

В частта, в която сме изследвали приликите и различията в тълкуването с финансовото и данъчното право, са тези на акад. П. Стоянов на съвременни учени от финансовото и данъчно право. Като специфика на тълкуването на данъчните закони П. Стоянов откроява стриктното спазване на конституционната рамка и обвързаната компетентност на административния орган. Като основна отлика между административния акт, който създава задължение за правен субект и данъчния акт, който установява задължение, сме подчертали установителния характер на финансовия/данъчния акт и причините за тази квалификация. Изводът, с който обобщаваме основното различие при тълкуването на правни норми от финансовото право и от административното право е, че във финансовото право ако нормата е неясна и неточна, то инициативата за нейното тълкуване лежи първо върху субекта, адресат на финансовия акт. Така, както той разбира нормата от данъчния закон, ще направи своето волеизявление в данъчната декларация напр., а впоследствие финансовият административен орган ще идентифицира своето тълкуване спрямо това на адресата, установявайки верността на фактите. Изразили сме мнение, че **следва да се предвидят „предварително обвързващи указания“ от данъчния орган по единно тълкуване на неясна финансовоправна норма и този поясняващ нормата акт да е еднакво обвързващ както за данъчния орган, така и за адресатите на нормата.** Друга специфика в тълкувателната дейност на финансовия/данъчния орган при издаване на административния акт, както и на съда при проверка на неговата законосъобразност са прилагането на основанията на чл.146 от АПК във



връзка със специалния чл.160, ал.2 ДОПК. Проблемът, който подлежи на тълкуване от създаването на ДОПК до сега е че в основанията за законосъобразност в чл.160, ал.2 ДОПК, липсва изрично съответствието с целта на закона. При изследване законосъобразността на данъчен акт в момента се наслагват няколко норми- чл.160, ал2 от АПК, чл.146, АПК и пар.2 ДР ДОПК, за да се определи съответствието с целта на закона. Следва да се оптимизира този въпрос , особено при актуалното навлизане на практиката на съдилищата на ЕС за съответствие с целта на закона при тълкуване на приложима норма. По повод неяснотата и непълнотите в данъчните закони сме изследвали критериите, които предлага П. Стоянов за тяхното тълкуване. Изследвани са проблеми в тълкуване на финансовото право, като напр. „заимствани понятия“ в данъчния закон от чуждестранни закони, направена е разлика между закон за бюджета и общия административен акт, като е отчетена доктрината и мнението на автори. Коментирано е доктринерното мнение, че в съвременната данъчноправна доктрина като специфика на тълкуването трябва да се отчете, че пряко действие на конституционна норма не може да се реализира.

**В т.5 е изследвана разлика между тълкуването в административното право и тълкуването в наказателното право.** Направен е анализ на проявени специфики в тълкуването в наказателното право, което се извършва от различни органи в съдебната система- главен прокурор или съд. **Разгледан е въпроса дали прокуратурата може да даде тълкуване на разпоредба от закона, която касае нейната дейност? Представен е пример със сезиране на ВКС по повод противоречиво прилагане на нормата на чл. 198 НПК относно разгласяването на материалите от разследването.** Според нас изводът в този случай е, че е налице типична празнота в правото и тази празнота води до противоречиво прилагане на норма, която няма как да се тълкува, тъй като липсва изцяло

**относима правна уредба.** ВКС аргументира тезата си с допълнението, че е нужно „казуистично изброяване на хипотези за допустимо даване на разрешение от прокурора за разгласяване на материали от разследването“. Такова казуистично изброяване обаче, според ВКС не представлява тълкувателна дейност. В тази връзка ВКС разграничава кога ще има тълкувателна компетентност – „ако този въпрос беше повдиган пред съдилищата по конкретни дела и в актове си те са застъпвали противоречиви гледища“. Също така **казуистичното изброяване на хипотези** в правоприложната дейност на органите е специфика в административното право, когато административен орган има т. нар. „оперативна самостоятелност“. При прилагането на чл. 198 НПК прокурорът донякъде е поставен в аналогична ситуация. Аналогията е много условна, тъй като близостта е само в правото на компетентния орган да даде законосъобразно разрешение за действие, което решение включва право на преценка на обстоятелства и факти, които да водят до отрицателно или положително решение. В единия случай – на прокурора, в другия случай – на административния орган. В административното право обаче, преценката има своята правна регулация – сега в АПК, а преди в ЗАП. Като обобщение, ВКС обосновава в своето Определение понятието „**тълкувателна компетентност**“, макар да не го назовава така. Видно от мотивите, можем с категоричност да твърдим, че в правната доктрина понятието тълкувателна компетентност има своето съдържание и се различава от всеки друг вид компетентност на органите на управление. В правоприложната дейност на органите на съдебната власт също е налице тълкувателна компетентност на различните органи според материята, в която те я реализират. Нещо повече, между самите видове органи в съдебната власт е налице разграничителен критерий на тълкувателната компетентност. Извън обсега на тълкувателната компетентност в анализираното определение на ВКС се подчертава наличието на другите

две правни тълкувателни възможности – автентично тълкуване от държавния орган, приел законовата норма, а именно – Народното събрание. Вторият друг способ, аргументиран от ВКС в определението, е произнасяне на КС с тълкувателно решение, ако е налице противоречие между чл. 198 НПК и нормите от Конституцията относно презумпция за невинност, неприкосновеност на личния живот, жилището и кореспонденцията. В теорията на правото автентично тълкуване обикновено е тълкуване от автора на нормативния акт, но в практиката всяко указание, писмо или друга форма на тълкувателно волеизявление за прилагането на акт, издадено от орган, комуто изрично е възложено прилагането на нормативния акт го приемаме за „разширен вариант“ на автентично тълкуване. Така и в определението ВКС обосновава, че съгласно чл. 126, ал. 2 КРБ главният прокурор има изрично правомощие „да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“. Тази конституционна норма обуславя и този вариант на тълкувателната компетентност на главния прокурор. КС има практика, в която сочи тази компетентност на главния прокурор. Изводът е, че главният прокурор може да издаде акт, който съдържа хипотези на прилагане на чл. 198 НПК – указание, методика, инструкция. Всъщност именно чрез издаването на тези актове, главният прокурор реализира правомощието „методическо ръководство“.

В този смисъл са мотивите и в Решение №13/2024 г на КС на РБ, които мотиви обосновават отхвърлянето на чл. 126, ал. 2 от ЗИДК като противоречащи на действащата Конституция. Методическото ръководство, от своя страна, включва създаването на общи правила за осъществяването на прокурорската дейност, които имат трайно, нееднократно действие и съдържат указания към прокурорите за подходите и правилата, способите и действията, чрез които да осъществяват правомощията си. Общият ни извод

относно актуалното законодателство след Решение №13/24 на Конституционния съд е, че компетенциите на главния прокурор да издава методически указания, упражнявайки функцията си по общ надзор за законност, се утвърждават като конституционносъобразни и потвърждават изложените от нас изводи, направени преди изменението на Конституцията. Актуалната Конституция практически утвърди в по-голяма степен **статута на главния прокурор на методически ръководител на прокурорската дейност**. Докато второто проявление на функцията „надзор за законност”- да реализира предвидените процесуални действия по конкретни дела, се ограничи до обсега на компетенциите, предвидени в закон. Така фигурата на главния прокурор се доближи, според нас, повече до статута на административен ръководител, с правомощия с принципно указващ характер и адресирани до прокурорите в съответните нива от структурата на прокуратурата, към които е относим въпроса, предмет на указанията. **Мнението ни е, че този правен статус на главния прокурор не ощетява надзора за законност, който продължава да се извършва от по-висшестоящия прокурор по отношение прокурорските актове, издавани от по-низшия в йерархията прокурор.** Следователно тълкуването на функцията ”надзор за законност” следва да обединява както надзора върху конкретни прокурорски актове от по-висшестоящия прокурор с процесуална компетентност за това, така и компетентността на главния прокурор, свързана с предвидените процесуални действия в други закони- напр. възобновяване на административнонаказателни производства, отмяна на влезли в сила решения по наказателни дела, сезиране на Конституционния съд и др.

**В труда е разгледано мълчаливото волеизявление в административното право и разликата с наказателното право.** В административното право мълчанието на административния орган е вид волеизявление, според чл. 58, ал. 1–4 АПК. Принципът е, че

волеизявлението е отказ да се извърши нещо, поискано от субект – гражданин или организация. В наказателното право няма презумпция за тълкуване на „мълчаливо волеизявление“, направено или очаквано да се направи от орган на държавната власт – напр. орган на МВР. Също така с приемането на АПК в административното право мълчанието на АО има и втора презумпция, макар и по изключение – съгласие на органа. В наказателното право дори органи от досъдебното производство (напр. дознатели от МВР) следва да изразят ясни и конкретни волеизявления. Презумпция за волеизявление на орган в наказателното право няма. Там действа презумпцията за невинност на лицето, което е обвинено или заподозряно и това е причината да не се регламентира мълчаливо волеизявление .

**Анализирана е разликата между дискреция в административното право и вътрешно убеждение в наказателното право,** тъй като в известна степен двете понятия представляват субективно отношение към определени факти и обстоятелства, на административния орган и на съдията)прокурора в наказателното право. Това субективно отношение се формира от зададени от закона рамкови критерии, което е валидно и за двата отрасли. Обаче, рамковите критерии в административното право са свързани с търсене на най-ефикасното, икономически изгодното, правилното решение. В наказателното право рамковите критерии са свързани с определените законови условия за субективната и обективната страна на деянието. И в двата случая е мисловен процес, който включва съизмеримост на два или повече критерия и оформяне на извод, свързан с окончателния акт (административен, съдебно решение или прокурорско постановление).И в двата отрасли дискреционното решение на административни органи и вътрешното убеждение на наказващият орган се формират въз основа на тълкуване на нормите, като следва да се добави разликата, че в наказателноправния отрасъл превалират и преценката на приетите към момента в обществото

морални и етични норми. В административноправния отрасъл също тези морални норми могат да се включат в обстоятелствата, които формират преценката на органа. В административнонаказателното право е налице аналогия с наказателното право, докато по-сложна е хипотезата в административното позитивно право. Особена хипотеза е относно вътрешното убеждение в наказателното право и сравнението с дискреционната компетентност в административното право. Принципът за наличие на вътрешно убеждение у съдията/прокурора е присъщ на наказателното право и процес. С приемането на АПК през 2006 г. изрично се регламентира подобен принцип при издаване на акт от административния орган в чл. 6, ал. 4 АПК. Това е принципа на съразмерност, когато административният орган има оперативна самостоятелност. И в двата отрасъла законът гарантира доказването да се извърши така, че да се достигне до максималната степен на истинност. И двата кодекса включват норми относно елиминиране на пристрастност на решаващият правния въпрос орган. И в двата процеса се гарантира равенство на страните в правораздавателната фаза.

**Отделено е внимание на така нар. прогностично тълкуване, което се предлага отдавна в чуждестранната доктрина. Пояснява се какви са ползите от това тълкуване и се представят мненията на В. Лазарев в руската доктрина А. И. Денисов, Ю. А. Соколов, А. М. Жилин. Обосновава се твърдението им, че чрез методите на прогнозирането е възможно да се обхванат от погледа на законодателя бъдещи обществени отношения и развитието им след появата им, но, според нас, не би се прогнозирала тяхната връзка с останалите обществени отношения, взаимното влияние на едните върху другите, многото нюанси и разнообразие на проявите им във връзка с многото други обществени отношения и техните нюанси на проявление. Представено е и мнението на проф. Gillian E. Metzger , според**

който следва да се изясни взаимовръзката при тълкувателната дейност в административното и конституционното право - отделно ли е тълкуването на административноправните норми, изчаква ли то тълкуването на конституционните, как се съпоставят във времето, могат ли да са независими, и кога. В отделна част на труда е направен анализ на съотношението между националното публично право, правото на ЕС и международното право и проявените актуални специфики в тълкуване на правните норми.

В началото на частта се коментират актуалните предизвикателства пред правото на ЕС, като оптимизиране регулацията на защита на основните права, утвърждаването на принципа на върховенството на закона, изграждането на Европейската прокуратура, развитието на дигиталната икономика, посочени от проф. Ж. Попова.

Специфика представлява тълкуването на понятието „конституционна идентичност, като се анализира нашата и чуждестранна доктрина.

Коментирано е усложнението, породено от чл. 19, § 1 от ДЕС, че съдиите на държавите членки имат двойния статус на национални съдии и съюзни съдии, при реализиране на преюдициални запитвания до Съда на ЕС.

Коментира се също разпоредбата на чл. 7а от Закона за нормативните актове, според която може в националното ни право да се издаде нормативен акт, с цел- изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз или на международни договори, сключени от Европейските общности. Аргументира се извода, че с този нов обсег се разширява и обсега на тълкуване на приложимите норми от гледна точка на няколко аспекта по см. на чл. 7а – дали законовата норма е създадена, за да обслужи акт на ЕС, дали изобщо има законова норма, която е нужна с оглед изпълнимостта на акт на ЕС или има празнота във вътрешното право, дали съществуваща преди приемането на чл. 7а законова норма противоречи на

акт на ЕС. Разгледано е мнението на Росица Балтаджиева и Иван Тодоров, които извеждат три критерия, по които се реализира т.нар. „европеизация“ на националните правни системи на държавите членки на ЕС.

**В отделна подточка е направен анализ на тълкуването на вътрешната конституция и съответствието с правото на ЕС като наднационално право.** Коментирано е тълкуването на съдиите в КС на Полша по отношение релацията Конституция на Полша – право на ЕС, както и Резолюцията от 21 октомври 2021 г. на Европейския парламент с тълкуване в реципрочен аспект на това съотношение. Разглежда се частта от Резолюцията на ЕП, в която се съдържат в единна съвкупност изброените правни основания, които се прилагат към момента, тълкувайки необходимите правни условия за една държава да участва пълноценно в ЕС. Тълкуването обхваща правните основания, върху които почива йерархичната сила на правото на ЕС над националната конституция, както и правни основания за пълноценно функциониране на правоотношението държава – ЕО/напр финансови правоотношения/ Обобщено изброените в тази Резолюция норми визуализират съвкупния минимум от правни основания, който предпоставя йерархичната подчиненост на конституцията на държава членка на ЕС (в случая Полша) на правото на ЕС. Явно е, че Европейският парламент субсимира посочените правни основания, които биха били валидни за всяка една държава членка на ЕС, като основания, доказващи йерархичната задължителност на правото на ЕС над националните конституции на държавите. По тази причина (търсене на общия знаменател), не навлизаме в следващите части от Резолюцията на Европейския парламент /ЕП/, които конкретно касаят полската държава и се изразяват предимно в процесуални правоотношения между органи на изпълнителната власт на полската държава и органите на ЕС (молби по повод конституционното дело, отговори и пр.).



В посочената Резолуция на ЕП са налице части, които изразяват тълкуването на конкретни норми от правото на ЕС и тяхното приложение, което е от значение за доктрината и практиката. Спираме се т. 9. от Резолуцията на ЕП, според която „Договорите на ЕС не могат да бъдат изменени с решение на национален съд и че в член 91 от Конституцията на Полша се припомня, че едно ратифицирано международно споразумение представлява част от националния правен ред, че то трябва да се прилага пряко и че неговите закони имат предимство в случай на стълкновение на закони“. В тази част от акта на ЕП ясно е обосновано съотношението Конституция – право на ЕС.

По отношение на финансовите правоотношения между държавите членки на ЕС и ЕО, съществено значение намираме в частта на т. 11 от Резолуцията на ЕП, която прекратява плащанията или извършване на финансови корекции в Полша поради липсата на независимост на съдебната власт. Обосновано е, че това обуславя риска за законосъобразното разходване на европейските средства.

С тези части се илюстрира различни съотношения между конституционното, финансовото и данъчното вътрешно право на държава членка и правото на ЕС, като принцип. Обаче, в същата резолюция на ЕП съществува и текст, който предполага евентуално тълкуване на съществуващи актове на ЕС, или предполага издаването на следващ акт. От примера с Полша стигаме до извода, че колкото и да е прогностичен законодателят на ниво ЕО, правоотношенията следват динамиката на обществените отношения и по тази причина трудно един нормативен акт на общностното право може да бъде стабилен до степен на абсолютност и да не се нуждае от тълкуване. Направен е анализ на тезата на проф. Я. Стоилов за наличие на сложни за прилагане и тълкуване актове на ЕС, по горепосочените причини.

**Обосновано е установеното от нас разминаване в целите на тълкуване на международните договори, сключени от ЕО и международни договори, сключени между отделни държави. Направен е извода, че при първия вид международни договори, се наблюдава тълкуване, което е в посока отвътре навън (от националното право към правото на ЕС), т.е. превалиращо значение се дава на правото на ЕС, което е обяснимо, тъй като страна по договора е ЕО. Докато в тълкуването в традиционното (условно го наричаме така, за го разграничим от международните договори със страна ЕО), се наблюдава тенденция към по-широко тълкуване на клаузи от международни договори с превалиране на националната правна норма. Сложността в тълкуването при прилагане на клауза от международен договор е взаимовръзката с национална норма. Обоснован е извода, че макар в международните договори да се съдържа елемент на универсализъм и релативизъм, правната система все още има нужда от подобрене.**

Актът, който дава основание държавите да имат възможност да се отклоняват от международните норми е Резолюцията на Общото събрание на ООН 64/174. Изрично, обаче, тези отклонения са ограничени – само ако защитават традиционна ценност за държавата. Представено като пример съдебно решение на Европейския съд за правата на човека, илюстриращо тълкувания от съда на термина „делегиране“ от международен акт, за целите на конкретния казус, предмет на делото.

Тук ЕСПЧ директно прилага попълване на празнота в международното право, тълкувайки обсега на понятието „делегиране“ от цитираната горе Резолюция. В същото решение се илюстрира и попълване на празнота чрез тълкуване на понятието.

**Специфика** в тълкуването на европейското право и българското са нормите, регулиращи финансовите обществени отношения в общностното

право и националното право, разгледани и през призмата на конституционното право. В този аспект е анализирано становището на проф. М. Белов относно понятието „финансов конституционализъм“. В доктрината е спорно дали трябва да съществува такова понятие, коментира се нуждата от правна взаимовръзка между националните закони, свързани с разходване на публичните финанси и общностните. Представен е извода на проф. Белов, че финансовата конституция в материалноправен аспект следва да обединява всички източници от други отрасли като административно, финансово, данъчно, осигурително и конституционно право, които формират това сравнително ново понятие.

Общият извод относно материалноправните специфики при тълкуването в публичното право е, че е налице взаимодействие в отделните отрасли и подотрасли. Поставянето на рязка граница по между им е налице само в изолирани принципни хипотези. Генезисът на това взаимодействие идва от метода на правно регулиране на обществените отношения – властническият метод.

В раздел 7 на Първа част систематично след сравнителните анализи на тълкуването в отделните отрасли на публичното право, сме се фокусирали върху проявени специфики във всички отрасли на публичното право. С тях завършваме част Първа, по отношение на материалноправните въпроси на тълкуването.

**Дългогодишен проблем се създава при тълкуване на думата „може“ като диспозитив и императив, поради двоякото ѝ значение.** Разгледани са решения на Конституционния съд, Върховния административен съд, в които се пояснява значението на изрази, съдържащи думата „може“, тъй като в словосъчетание с други думи от общия език, е налице различно тълкуване.

**Друг повтарящ се проблем е тълкуването на допълнителни разпоредби/ДР/ от закон в унисон с целта на закона.** В актуалното законодателство включването на ДР става все по интензивно, като обяснението, според нас, е уеднаквяването на законодателството с правото на ЕС, тъй като някои закони изцяло уреждат по нов начин обществени отношения. Други причини са съотношението специален към общ закон, какъвто е случаят с понятието „административен договор“ по смисъла на ЗУСЕСИФ, пояснено в ДР, и чл. 19а АПК, който уреди по-късно и в по-общ контекст тази правна фигура.

**Изследвайки доктрината и основните ЗНА и Указа за прилагането на ЗНА намираме, че в българското право е предвидена правна възможност за рационална практическа гъвкавост в процеса по законодателството, чрез създаване на ДР.** В същото време неправилното тълкуване на ДР води до съществено изопачаване на правни норми от съответния акт, които във верижно систематично тълкуване на други норми, изграждат погрешна посока на тълкуване, отклоняваща се от целта на закона. Посочили сме практически решения на проф .Б. Спасов, като правила за тълкуването на ДР. Принципът в чл. 37, ал. 1 УПЗНА е, че „думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове“ е основа. Обаче, рационалната гъвкавост се изразява в следващите две алинеи, с предвидени специални правни техники при нормотворческата дейност (ал. 2) и при тълкувателната дейност (ал. 3). Дали сме примери от усложнения при тълкуване на ДР на отделен закон, за да онагледим практически доктринерните изследвания по темата.

Открили сме като наш извод явлението „конкурентно тълкуване на допълнителни разпоредби“ от два или повече закона. За да не се „изкривява“ тълкуването в различна посока от целта на закона, при това

усложнение, сме предложили техники на тълкуване, които следва да се приложат кумулативно. В изследването на този въпрос сме отделили внимание и на допълнително усложнение относно семантиката на термини, ползвани в ДР. Илюстрирали сме със съдебни решения и с критични мнения в доктрината. Предлагаме **de lege ferenda** да се въведат в ЗНА две оптимизации - във всеки административен орган, с компетентност да издава подзаконов нормативен акт да се въведе елемент от производството по издаване на нормативния акт, с предмет- преглед на терминологията в проекта/1/ и оптимизация на ЗНА в частта на производството по оценка на въздействието./2/.

**Специално сме анализирали проблемите при тълкуване от долустоящия съд на тълкувателен акт на върховен съд и по-конкретно** сме подчертали практиката на допълнително тълкуване от по-долустоящ съд на тълкувателен акт, издаден от върховен съд. Подплатили сме анализа с прилагането на Тълкувателно решение на Върховния касационен съд (ВКС) № 1/2011 г, като са коментирани особености от типа *длъжен ли е съдът при настъпила промяна в тълкуваната или свързани с нея други правни норми, да приложи тълкувателното решение; може ли да се* противопостави на тълкувателния акт поради радикално изменени обществени отношения, които са регулирани от правна норма. Разгледано и друго явление, което сме нарекли **последователност в тълкувателните методи**. Илюстрирали сме специфики при логическото прилагане на **такава последователност с анализ на Решение КС**.

След разсъждения относно евентуална подредба на тълкувателни способности/напр започване с историческо тълкуване/, сме обобщили извода, че не е редно да се формализира тълкуването като логическа поредица от способности, тъй като това би ограничило мисловния процес и свободата на

подреждане на съжденията, за да се достигне до обоснован и ясен отговор на тълкувателя по един усложнен за тълкуване нормен комплекс.

**Направен е анализ и на тълкуване на правния институт „закон с еднократно действие“, тъй като е актуално явление и има различни становища в правоприлагането. Коментирана е доктрината, както Решение № 3/2020 г. на Конституционният съд, в което със силни правни аргументи се даде, според нас, правилна посока на тълкуването, а и практиката на СЕС също сочи към този смисъл.**

**ВТОРА ЧАСТ на труда е озаглавен „ПРОЦЕСУАЛНИ СПЕЦИФИКИ НА ТЪЛКУВАНЕТО В НАЦИОНАЛНОТО, ЕВРОПЕЙСКОТО И МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВОСЪДИЕ“ и видно от заглавието сме анализирали проявените процесуални специфики в тълкуването в публичното право.**

**Систематично, първият анализ изяснява въпроса за субектите, които инициират тълкуване в правоприлагането, тъй като доктрината не е единна по въпроса дали може всеки един субект да тълкува източник на правото или тълкуването на източник на правото следва да се извърши от определена институция (напр. съдебна). Представени са доктринерни мнения на проф. Кино Лазаров, проф .И. Тодоров, проф. Б. Спасов.**

**Направен е извода, че и преди приемането на АПК, административните органи правоприлагайки, извършват тълкуване, но с приемането на АПК тази компетентност изрично е уредена, което практически не променя съществено компетентността на административния орган, но демонстрира европеизация на националното ни право.**

**Специално сме отделили внимание на спецификите, които се проявяват в тълкувателната дейност на юрисдикциите, както национални, така и наднационални. Разгледан е един от основните въпроси, които са актуални и проблемни за съдилищата- трябва или могат да извършават косвен**

контрол за конституционност на законови норми, които противоречат на Конституцията на Република България (КРБ). Пояснени са мнения в доктрината, като са анализирани примери от съдебната практика. Изразена е критика към законодателния орган- Народното събрание за бездействие да отстрани последиците от противоконституционен закон, като авторът счита, че се **нарушава чл. 22, ал. 4 ЗКС** и също този автор счита, че с каскадата от съдебни дела и прилагане на отменен закон е“ узаконен правен произвол и правен вакуум“, мнение с което сме съгласни. Същият автор илюстрира реализирането на косвения контрол на конкретен акт на ЕС, който съдилищата у нас извършват и дава примери с няколко решения на районните съдилища, както и на понятието от решения на ЕСПЧ „трайна съдебна практика по см. на ЕСПЧ“. В тази връзка е анализирано мнението на проф. Ив. Тодоров, който формулира за първи път в нашата доктрина и понятието европейско административно право и се аргументира обстойно. За изследването е важен извода на проф. Тодоров е, че от гледна точка на административния орган, европейското процесуално право е разпокъсано и некоординирано, като обстойно аргументира тезата, която и ние поддържаме, като сочи примера с делото *Algera v .Common Assemble*. Като общ извод относно процесуалните административноправни методи за тълкуване на източниците на правото в страната ни, отбелязваме наличието на сложност в тълкувателната дейност, с оглед прилагането на националните принципи в административния процес, но обвързани с процесуалните принципи на европейското административно право. От друг аспект, сложност е налице и при тълкувателната дейност на националните норми във връзка с наднационални норми и накрая, сложност е налице и от установените противоречия в решенията на националните юрисдикции. Подчертано е и мнението на проф. Ат. Семов, който аргументира важността на въпроса „определяне дали една ситуация попада в приложното поле на ПЕС“, по повод тълкуване на приложимото право.

**Анализирани са специфики при тълкуване на нормативния административен акт във вътрешното законодателство, които се изразяват в тълкуването на дефинициите в АПК за нормативен административен акт в чл. 75, ал. 1 АПК и подзаконов нормативен акт (чл. 185 – 195 АПК). Представени са доктринерни становища на проф. Е Къндева, на д-р Г. Недев. Изразили сме мнение кой акт може да е с публичноправен характер и сме разсъждавали върху правната характеристика на Правилник за управлението, реда и надзора в етажната собственост (отм.) (ПУРНЕС). Включили сме в част Втора тези въпроси , с оглед определяне на подсъдността - на административните или на гражданските съдилища.**

**Специфика при тълкуването на административни актове са придобиващите все по-широко приложение „нетипични административни актове“ и „soft law“ актове**

Анализирани са издаването и оспорването на указания, методики, препоръки, правила и др. Представена е съдебна практика, в която са видни трудностите при квалифициране правната характеристика на този тип актове, тяхната задължителност, близостта им до нормативния акт или различието от него. Съответно са анализирани особеностите в производствата по издаването и оспорването им. Анализирани са мнения от доктрината на проф. Р. Ташев, на проф. Ив. Русчев, на доц .К. Пехливанов относно актове от този тип /национални и международни, както и от правото на ЕС/.

С цел по-голяма яснота и разграничаване дали един акт има нормативен характер или няма такъв, сме изградили критериална система, която би дала отговор и оттам биха се определили ясно законосъобразните елементи на производството по тяхното издаване и оспорване. Изяснени са съгласувателните актове, които често се включват в процесуалната



нормативна уредба и е определен водещият производството орган, когато то е с усложнено участие на множество органи.

Към момента, актуален и дискуссионен е въпросът дали Етичните кодекси, както и други актове на съсловни организации или на органи, които управляват дадено професионално съсловие, но не са изрично предвидени в ЗНА да се определят като нормативни, подлежат на оценка на въздействието в производството по тяхното приемане. Направени са предложения за оптимизиране на това производство. **В отделна част са анализирани спецификите при тълкуване на изключването от оспорване на административен акт, което е регламентирано в чл. 120, ал. 2 КРБ**

По този въпрос са налице немалко спорове пред Конституционния съд. Изброени са решения на КС, в които той се е произнесъл с нормативно тълкуване. Принципно КС поддържа позицията, че пряко нормативно изключване е възможно само в изключителни ситуации. Предметът на делата съдържа определяне на мярата, рамките и ситуациите, когато може закон да предвиди изключване на оспорването на административния акт. Обаче изрично произнасяне на КС по отношение на изключването на видове административни актове, според класификацията, утвърдена в доктрината ни, намираме в изолирани случаи. Изследвани са доктринерни мнения по повод специфики на това изключване, като това на Г. Недев за баланса на правата и анализа му на РКС №14/2014г. изследвано е мнението на В. Канатова-Бучкова, която детайлизира засягането на права и интереси.

**Изявяваме мнение, че ако бъде изключено със закон оспорването на нормативния административен акт, то съдът никога няма да има възможност да извърши тълкуване на степента на порока на този акт. Така в правната действителност ще действа един „мнимо нищожен“ нормативен акт и ще създава правни последици, с което се създава несигурност в правната система.**

Друг проблем, който произтича от въпроса за изключване оспорването на нормативен акт е съдебният косвен контрол върху такъв акт.

**Спецификите при тълкуване на косвения правораздавателен контрол сме разгледали в две направления- в позитивното административно право и в административнонаказателното.** Тълкуването на съда по повод предмета на конкретния спор включва и тълкуване на приложимата правна норма от нормативния акт. Считаме, че все още не е разрешен напълно въпросът за непълната обща клауза. Решенията на КС са допринесли в значителна степен за преодоляване на проблемите с тълкуването и прилагането ѝ. Обаче, изразените по-горе проблеми показват, че каквото изключване да бъде възприето с абсолютен аргумент за съществуване на такова изключване, то винаги ще е налице засягане на права на лицата. Ив. Тодоров и К. Лазаров също изразяват съображения, свързани със спорове по международноправен акт, както и съображения за правната сигурност и за правните очаквания по см. на 13 АПК. Всички изброени съображения усложняват тълкуването и прилагането на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 КРБ, като подчертаваме, изразените мнения са публикувани в скорошно време и са актуални. Извели сме мнение, че може да се обмисли и разгледа в по-големи детайли темата за изключването на административни актове от оспорване пред съд, и да се стигне до вариант на оспорване на административни актове при действието на пълна „обща клауза“.

**Анализът на косвения контрол в наказателното правораздаване и административните актове** има значение не само при реализиране на административното наказване, но и при прекратяване на същото и сезирането на прокурора с цел образуване на наказателно производство. Също има значение при възобновяване на вече влязъл в сила съдебен акт по оспорване на наказателно постановление по см. на чл. 70, ал. 1, т. 7

ЗАНН. На последно място има значение и при прилагане на принципа *non bis in idem*, когато се възобновява административнонаказателното производство, по повод на постановена присъда по наказателно производство и предстояща отмяна на наказателното постановление напр. Изобщо въпросът е от значение и в ситуациите, когато е налице преоценка на обществената опасност от съответния орган и оттам следват и процесуалните действия в посока – от наказателно към административнонаказателно производство или обратното – в посока от наказателно към административнонаказателно производство, чрез прекратяване на първото започнало производство.

Във връзка с това трябва да се упомене ТР № 113/1982 г. на ОСНК на Върховния съд у нас, което указва действията на прокурора, по повод преоценка на обществената опасност и прекратяване на наказателното производство с насочване към административнонаказващ орган за налагане на административно наказание, тъй като в него са изброени критериите за обективната и субективната страна на деянието при такава преоценка. В тази част е анализиран е актуалния проблем за тълкуването на принципа *non bis in idem* и основните критерии, познати от практиката и доктрината като критерии „Енджъл“, с оглед преценката налице ли е престъпление по см на чл. 6 ЕКПЧ.

В следваща част от труда е анализирано налагането на административно наказание при реализиране на „бланкетно“ законодателство. Направено е изследване на тълкуването на израза „освен ако деянието не е престъпление“ в правната норма. Представени са мнения от правната доктрина, предимно критични, заради аргумента, че бланкетната норма усложнява значително преценката на правораздавателните органи. Т. Георгиева предлага оптимизиране на законодателството с конкретизиране на съставите на престъпленията и на нарушенията. Като пример се сочи

налагане на административно наказание при състав на административно нарушение, който изисква изпълнение на издаден административен акт, но лицето бездейства и не го изпълнява. В тази хипотеза би било твърде разширено тълкуването от наказващият орган, който трябва да прецени субективната страна, обективната страна и други елементи от състава на административното нарушение, но и трябва да извърши и правна оценка на законосъобразността на административния акт, за което е налице установен правен ред (оспорване на административния акт). Наказващият орган трябва да изследва всяка зависимост между всеки един елемент от състава с всеки елемент от издаването и/или изпълнението на административния акт/ напр. при длъжностни престъпления, регламентирани в НК или бездействия на компетентния административен орган/. Направен е анализ на тълкуването на бланкетна норма, във връзка с определяне състава на административно нарушение. Особеността е в това, че е налице препращане към друга норма, която е създадена от друг компетентен за това орган. Такива са напр. нормите от закон, в които се казва, че „който наруши норма от наредба се наказва с...“. Колкото и да е обща бланкетната норма, тя при препращането винаги конкретизира състава на нарушението чрез друга норма от специален закон. Но и тогава наказващият орган прилага пряко нормата от конкретния нормативен акт (закон или подзаконов). В тази част е налице тълкуване от наказващия орган, но само по отношение логическата систематика на препращането до установяване на конкретната приложима правна норма. Косвено тълкуване може да е налице по отношение противоречието, което наказващият орган установява, ако в йерархията на нормативните актове е налице противоречие на последната конкретна норма с по-висшестоящ нормативен акт. Тук усложнението би дошло от това, че тълкуването трябва да съответства и на принципа за неутежняване положението на лицето. В практиката на съдилищата е често срещан случай, когато съдът спира

делото и сезира конституционния съд да се произнесе по въпрос, свързан с противоречие между норма от закон с конституционна норма. Така е по к. д. № 9 от 2019 г. Пояснява се положителната роля на изменената КРБ от 2024г, с която всеки съд може да спре делото и да сезира КС, тъй като преди изменението напр. касационна инстанция беше административния съд, без право да сезира КС.

Специфика е въпросът за противоречие на норма с по-висшестоящ акт. Ако това противоречие е установено от съда при тълкуване на приложимата норма, в наказателното и респ. в административнонаказателното право липсва изрична процесуална разпоредба, аналогична на чл. 4 АПК, че правораздавателният орган прилага по-висшестоящата правна норма. В този случай доктрината и практиката са утвърдили практиката, че ако е налице такова противоречие, съдът следва да счита, че липсва правна норма, която урежда състав на престъпление. Така проф. Л. Груев пояснява, че когато бланкетна норма препраща към нормативен акт, но този нормативен акт страда от най-същественния порок, а именно – обявяването му по съответния правен ред, то липсва такава норма. Той дава и пример и с административни актове, които допълват нормативно правило. Така, според него, когато административен орган издава административен акт „в примера – общ административен акт), но този акт не е обявен към адресатите по съответния правен ред, ще е налице празнота и няма да се приложи наказателна отговорност. Изразили сме съгласие с извода, с оглед на липсата на норма в процесуалния закон – НПК, респ. ЗАНН, която да регламентира прилагането на тълкуване по отношение противоречие на по-нисшестоящ нормативен акт с по-висшестоящ при реализиране на наказателна, респ. административно-наказателна отговорност.

**Анализирано е тълкуването на косвените елементи, ползвани от наказващия орган, които релевират към елементи от квалификацията**

**на деянието.** Това са хипотезите, когато е налице издаден административен акт, във връзка със състава на нарушението или престъплението, наречено често „в състава“, то наказващият орган е длъжен да прецени неговата законосъобразност според приложимия закон, в случая нормата на чл. 146 АПК и петте признака за законосъобразност на този акт. Обаче, в практиката е възможно наказващият орган да изследва елементи от субективната страна или от обективната страна на деянието, състав на нарушение, според влиянието на незаконосъобразен елемент от издаден административен акт. Така например, ако издаден административен акт е трябвало да бъде в писмена форма, но той е издаден в устна форма и именно този порок в административния акт е повлиял на узнаването от страна на дееца и по тази причина той не е изпълнил акта, а неизпълнението е състав на нарушение, безспорно трябва да се тълкува от страна на наказващия орган неузнаването като липса на субективна страна за деянието. В този случай съдът категорично извършва косвен контрол върху издадения административен акт, тъй като ако изрично текстът на нормата предписва писмена форма, а акта е издаден в устна и това нарушение на АПК е в пряка и непосредствена връзка със субективната страна на деянието, наказващият орган следва да зачете порока на административния акт в мотивите на своя акт. Също е възможен косвен контрол от страна на наказващият орган и когато законът изрично изключва от обжалване административен акт, а именно неговото изпълнение или неизпълнение е елемент от състава и изходът на наказателното дело ще зависи от преценката за неговата законосъобразност. По тази специфика сме представили мнението на проф. К. Лазаров. Онагледили сме хипотезите на косвен контрол с примери от съдебната практика и с актуални мнения от доктрината. С оглед на намерената противоречива практика на въззивни състави на наказателни съдилища, по повод актуалността на прилагането на чл.355 НК, то

вероятно тя се дължи на тълкуването в междуотрасловото прилагане на правните норми от двата отрасли – административно право и наказателно право. Все още липсва тълкувателно решение по въпроса, от което определено има необходимост. В частта на труда, озаглавена “Искания на страна по делото за тълкуване решения на административните съдилища“ е извършено изследване на възможността за тълкуване на съдебни актове, за която АПК предвижда субсидиарно прилагане на ГПК. Направен е преглед на съдебната практика, като е даден пример с отказ на съда за тълкуване и са коментирани аргументите му.

В следваща част е изследвано тълкуването на думи и понятия в процесуалната част на публичното право. Онагледено е с пример от съдебната практика, като в решението на съда се коментира неяснота в приложима норма, която се поражда от използването на думата „несъвместимост“, отнесена към израза „изискванията на закона“. ВАС отменя съдебното решение като незаконосъобразно именно поради несъгласие с тълкуването на съда и погрешното прилагане на нормата, в резултат на тълкуването.

В труда е направен анализ на появилите се за първи път преди година решения на КС, в които се дава квалификацията “**публичноправни актове с политически характер**“. За целта са изследвани и чужди автори, за да се **направи сравнителен анализ на този тип актове в административното и конституционно право**. Райнер Арнолд счита, че политически тип решения на органи могат да са предмет на съдебен контрол. Г. Близнашки също коментира, че КС може да се произнася по „политически спорове от конституционно естество“. Анализирани са Решение № 8/22 г. по к. д. № 4 от 2022 г. като мотивите сочат към други решения на КС, с предмет акт на Народно събрание, с който акт са нарушени равни правни възможности за участие на всички парламентарно

представени партии във формиране на политическа воля и издаване на акта, предмет на конституционното дело. **Направени са сравнения на актове на НС с административни актове, като са обосновани изводи, че чл. 21 от АПК не се прилага при правната характеристика на акта на НС и по тази причина отмяната му почива на нарушени конституционни норми и принципи и конкретен материалноправен закон.** Този пример ни дава основание да се **оптимизира законодателството ни със създаване на процесуален нормативен акт, който урежда конституционното производство, в по-големи детайли, в сравнение с Правилника за организацията на дейността на КС.**

В раздел „Служебни анализи на тълкувателната дейност на съдилищата“ са разгледани актуални анализи на тълкувателната дейност на съдилищата както на вътрешното право, така и на правото на ЕС. Представена е актуалната правна уредба на тълкувателната дейност-КРБ, раздел десети от Закона за съдебната власт/ЗСВ/, Правилник за дейността на ВАС, уреждащ дейността на новосъздаденото тълкувателно звено, Правилата за съвместни тълкувателни постановления на ВКС и ВАС. Направен е критичен анализ на изменението през 2021г на ЗСВ относно тълкувателната компетентност на норми от ЗАНН, предоставяна на ВАС и ВКС и е обосновано предложение за оптимизиране на законодателството.

В частта относно аналитичната дейност на съдилищата е посочено задължението на ВАС за тяхното публикуване в ежегоден бюлетин, но се отбелязва разширяване на анализите на тълкувателната дейност чрез различни допълнителни форми. Друг актуален въпрос, който решава ВКС с ТР № 1 от 2022 г. е тълкуването при отпаднало основание. Направен е анализ на категория тълкувателни актове в наказателното право, които автоматично следва да се считат за мълчаливо отменени, поради отмяната на Конституция от 1971 г. Тази пряка взаимовръзка между тълкувателната



дейност на съдилищата по отношение норма от закон и конституционна норма, е основание за автоматично мълчаливо отпадане действието на тълкувателните актове, изразено формално и изрично в новия тълкувателен акт. Аналогично, мотивите, обосноваващи отменените части, също отпадат при действието на правния автоматизъм.

**Изводът ни е, че може да определим като правен феномен точно това явление при тълкуването в наказателното право – а именно ролята на социалните влияния върху живота в държавата, които могат и биха повлияли на вътрешното убеждение. Допълнителен аргумент на ВКС е радикалната промяна на обществените отношения, които пораждат обективна невъзможност да се ползва тълкуването на определена норма, която все още е действаща към определен момент, но няма въздействаща сила върху социалното съзнание, респ. върху вътрешното убеждение на укоримост на деянието и за тежестта на тази укоримост.** В т 8. фокус на изследването е тълкуването на тълкувателните актове на съдилищата. Направен е анализ на преценката за актуалността на тълкувателния акт, като се отчита празнота в действащото законодателство за проверка на актуалността на съществуващи тълкувателни постановления/решения на върховните съдилища – ВАС и ВКС. Представено е и доктринерно мнение на Р. Ташев за нужда от такава периодичност на преценка. Изследвани са варианти, даващи възможност за тълкуване или отмяна на издаден тълкувателен акт- напр. – съществувало е законова празнота, по повод на която е издадено ТР/ТП, но към определен момент във времето тя е запълнена с приемане на правна норма. В същото време освен наличието на правна норма, съществува действащо ТР/ТП. Мълчалива отмяна не е уредена, и по тази причина ВАС трябва да се произнесе изрично и да отмени тълкувателния акт. Откритоена е разлика в наказателноправното тълкуване от тълкуването административното право,

отчитайки подхода в наказателното- даване на напътствия, ръководни указания в тълкувателен акт на детайли от субективната или обективната страна при квалификацията на деяния, представляващи състави на престъпления, регламентирани в НК. В административното са обсъдени критериите по които съдиите от ВАС са изработили такъв анализ на тълкувателните актове. Изведени са наши становища по въпроса допустимо ли е особено мнение в тълкувателен акт, с оглед на това че той се издава , за да уеднакви противоположни мнения на тълкуване на една и съща правна норма. Намираме различие в тълкувателната дейност на наказателните съдилища с тълкувателната дейност в административното право. В наказателното право, материята е по-устойчива, тъй като не е обвързана с такава динамика на промяна на обществените отношения, каквато съществува при регулацията в административното право .Направен и анализ на тълкувателната дейност на Конституционния съд , като се отчитат проучвания от доктрината на Р. Ташев, Е. Михайлова, П. Пенев.

**Обосновали сме наш извод, за по-оптималната полза в практиката изменение на нормата в посока публикуването на решенията на КС да бъдат отделени – такива с тълкувателен характер в отделна част, а решенията с казуален характер в друга част. което ще даде фокус и ще улесни тълкувателния процес на вътрешното право в цялостност.**

Отделена е сравнително обширна част от изследването на **специфики при тълкуване на норми на ЕС и норми от международен договор, със страна Р България, и взаимовръзката с националното публично право.** Специално е анализирано тълкуването на Хартата за основните права в ЕС (ХОПЕС), като са разгледани усложненията от типа- как се съпоставя хартата с конституциите на държавите-членки, има ли успоредност или йерархичност в степенуването на правната сила. Разгледани са доктринерни мнения по тези въпроси . Изводът е, че тълкуването на

Хартата на основните права на ЕС и в момента се явява актуален въпрос, с оглед на съществуването на ЕКПЧ като международен акт и тълкуването на съотношението между двата акта. Изследвана е практиката на Съда на ЕС, в която се изясняват проблемните хипотези. Дадени са примери и от практиката на ВАС по т.д. № 4/2015 г., ОСК във ВАС не би могло да направи обоснован извод за наличието/липсата на активна процесуална легитимация на различни категории субекти, без да тълкува относимите правни норми и принципи от правото на Европейския съюз, с каквато компетентност то не разполага. Разпоредбата на чл. 267, пар. 1 от ДФЕС сочи, че изключително правомощие да тълкува договорите и актовете на институциите на Съюза има Съдът на ЕС. Изводът ни е, че съдът на ЕС е компетентен да се произнесе по тълкуването на въпроси, свързани с процесуално легитимирания кръг от лица, които могат да оспорват актове на административни органи, считайки, че противоречат на ХОПЕС.

Посочени са мнения и на българската доктрина, като Р. Янкулова счита, че чрез приемане на Хартата „понятието основни права е действащ институт и на европейското право. Р. Арнолд твърди, че ХОПЕС следва да бъде прилагана вместо националната конституция. Проф. Ж. Попова счита, че по отношение на националните съдилища ХОПЕС може да се яви като правен стандарт за тълкуването на вътрешното право в контекста на прилагането на съюзното право. **Обобщено по този въпрос, мнението ни е, че доколкото националната конституция урежда основните права на гражданите, би следвало тя да се прилага приоритетно. Единствено, ако е налице неуредено право или задължение в националната конституция, то съответната юрисдикция следва да приложи ХОПЕС като непосредствен наднационален съюзен акт, с аналогичен материалноправен предмет, а именно – основни права в сферата на социалните блага.** За пълнота на изследването, свързано с тълкуване правото на ЕС е изследвано **прякото и непряко прилагане на правото на**

**ЕС, което намираме за специфика в тълкуването.** Представени са доктринерни становища на Проф. Ив. Тодоров, който разделя издаваните актове на два вида – издадени от пряка и от непряка администрация, като обсегът на пряката администрация обхваща органи на ЕС, а обсегът на непряката администрация обхваща националните органи. Специфики намираме при точното определяне на органи, които имат статут, който не ги определя дефинитивно към едната или другата категория. Оттам спецификата се отразява и на компетентността, която имат те да издадат съответни актове и накрая – спецификата е и в органа, който може да упражни контрол върху издадения акт, ако адресатите му считат, че е издаден незаконосъобразно. По-сложно е определянето на органи в обсега на непряката администрация, като Ив. Тодоров предлага добър критерий, а именно в „тяхна власт е да издават индивидуални административни актове, с които привеждат нормите на правото на ЕС в изпълнение“. Изразили сме съгласие с извода на И.Т. одоров, че правната уредба не е достатъчно ясна и създава практически проблеми при прилагането ѝ по отношение компетентността на непряката администрация. Тодоров предлага критерии като изисквания при непрякото приложение на правото на ЕС от националните административни органи, които следва да намерят практическо приложение. **Изследван е новия институт на европейската прокуратура, като още при нейното създаване у нас имаше разнопосочни становища за нейния статут.** Разгледани са мнения в доктрината ни относно причините за създаването и ролята и в ЕС. Така Ив. Которова сочи като част от причините да се създаде Европейска прокуратура премахването на митническия контрол, свободното движение на стоки, на хора, както и техническия прогрес в банковата дейност и парични трансфери. **Поставен е въпроса, предмет на различните мнения- дали измененията в ЗСВ, касаещи териториално разположените европейски прокурори, противоречи на чл. 126 КРБ.**

**Изразили сме мнение, че за периода на техния мандат, те са с условен двоен статут – делегирани прокурори в наднационалната юрисдикция, но с местоположение на дейност в тази наднационална юрисдикция – територията на държавата, с оглед спецификата на дейността и реализиране на компетентността им по чл. 11 от Регламента. Направен е анализ на Регламента, като надделява тълкуването на чл.15, че този акт не засяга националните системи на държавите членки по отношение на начина, по който е организирано наказателното разследване. Анализирани са нейната структура, определянето ѝ като орган на ЕС. Важен елемент е, че не е предвидена компетентност на национален орган, управляващ съдебната и прокурорската система да контролират този орган, който стои извън в националната правораздавателна система. В този смисъл и чл. 126 КРБ няма отношение към наднационалната прокурорска юрисдикция, а урежда единствено посочените в нормата системи на национални органи в съдебната власт. Разгледани са особеностите при тълкуването на Европейската конвенция за правата на човека /ЕКПЧ/. Пояснени са различните тълкувания на международен договор, по който Р България е страна. Онагледено и с Решение от 02.05.2007 г. по жалба n 71412/01 „Ажим Бехрами (Agim Behrami) и Бекир Бехрами (Bekir Behrami) против Франция“ и по жалба n 78166/01 „Ружди Сарамати (Ruzhdi Saramati) против Франция, Германия и Норвегия“. Решението е на ЕСПЧ, но особеността е, че съдът се произнася по тълкуването на две отделни държави, ответници, които тълкуват по различен начин една и съща приложима разпоредба на чл. 35, пар. 1, по отношение на въпроса дали са изчерпани от жалбоподателя всички национални съдебни способности за защита. В правораздаването, основано на ЕКПЧ намираме специфика при тълкуване на понятието „трето заинтересовано лице“ от европейските съдилища. Пояснена е чрез Решение от 02.05.2007 г. на ЕСПЧ, в което се аргументира липсата на качеството „трета заинтересована страна“ относно**

две държави, срещу които е насочена жалба на физическите лица. В Решението Обединените нации се явява като трета страна и е поканена за участие в делото и за защита, служебно, от самия съдебен състав. В доктрината ни е изразено мнение за определянето на трети заинтересовани лица в делата пред съда на ЕС от Р. Балтаджиева и Ив. Тодоров- свързано е с казуистика, по повод на която ЕК издава актове с неблагоприятни последици /санкции, принудителни мерки и други актове, които СЕС тълкува като „акт с вероятен неблагоприятен ефект“ Авторите твърдят, че е налице неяснота относно това кои точно лица се явяват „трети заинтересовани лица“, като се позовават както на чуждестранната доктрина, така и на посочените дела на СЕС. Ив. Тодоров поставя като проблемен за тълкуване въпроса за „изслушване „на т.нар. поделена администрация, там където съществува европейски административен орган и национален административен орган с еднаква материалноправна компетентност и дава като пример митнически органи или органите, свързани със структурните фондове.

В отделна част е изследвано тълкуването на компетентността на Съда на ЕС. В Дело С-316/91 Европейски парламент срещу Съвет (финансов акт за допълнително обвързване) Съдът на ЕС установява, че освен актовете, посочени в чл. 288 ДФЕС, решения и директиви, в зависимост от съдържанието и целта на акта, може да са предмет на оспорване и други актове, които могат да обвържат държавите членки.

Тук сме направили аналогия с принципа в българското административно право относно съгласуването на волеизявленията между няколко административни органи. По отношение на другата особеност, че водещ принцип е съдържанието, а не наименованието на акт, също сме направили аналогия с българското административно право, тъй като в практика на ВАС е трайно мнението, че не наименованието на акта има значение, а

неговото съдържание .Изяснени са спецификите при *основанията за отмяна на акт в нормата на ДФЕС и в съдебната практика чрез нормата на член 263 ДФЕС (параграф 2)*. Намираме почти пълно сходство с възприетите в българското административно право пет основания за законосъобразност на приетия/издадения акт, който поражда правни последици за адресатите му, като сме ги сравнили помежду им.

Като следващ проблем в систематиката сме анализирали **тълкуването на правните основания за отмяна на акт, издаден от орган на ЕС**.

Представено е мнението на Ив. Тодоров , че когато искът за отмяна е **основателен**, СЕС обявява акта за нищожен. Тълкуването на частичната отмяна се изразява в няколко хипотези. Онагледено е с Дело С-21/94 *Европейски парламент срещу Съвет*. Специфика намираме във възможността да се спира действието на отмяната, докато компетентна институция не приеме акт, който да замени отменената. **Важен извод, свързан с предмета на изследването е, че при съпоставката с българския административен процес, в правото на ЕС е взето пред вид, че не трябва да се допуска празнота в правото, която може да се получи по правораздавателен път. Прави впечатление, че правото на ЕС специално цели яснота при тълкуване на правните норми, от една страна и на пълнота, с цел запълване на евентуална празнота, от друга страна.. Запълването на празнота, обаче, трябва да е предвидимо, да се даде време компетентният орган да извърши правната регулация и едва тогава отмяната има правно действие. Заслужава внимание този подход на Съда на ЕС с оглед цялостно оптимизиране на правосъдието в административното и конституционните отрасли. У нас в конституционното правосъдие този подход донякъде е възприет, като изрично НС трябва да приеме норма, която КС е отменил като противоречаща на КР България. В административното правосъдие няма**

норма, която да задължава компетентния орган да издаде нормативен акт, ако той бъде обявен за нищожен или отменен. Общата разпоредба в АПК е в чл 304, че органът следва да поправи вредите и да възстанови законосъобразното положение. Сравнена е отмяната на издаден нормативен акт от административен орган, която принципно е аналогична . По отношение на отменения закон от Конституционния съд, аналогично се задължава законодателя да регулира общественото отношение с нова норма, когато бъде отменена норма от закона като противоречаща на конституцията. Така и в европейската конституционно-правна доктрина се приема, че алгоритъма на съвременното конституционно правосъдие следва този ред. **В специална част на труда е направен анализ на ефективния достъп до правосъдие, като се тълкува и степента на ефективност.** Разгледано е тълкуването на ефективния достъп до правосъдие, в решения на ЕСПЧ. Посочено е решение на ЕСПЧ , с твърдение в него, че към момента на сезиране на ЕСПЧ е налице празнота в закона, а трайната каузална практика на съдилищата, дават основание на този съд да се счита, че не е налице ефективен достъп до съдебната система. ЕСПЧ определя също, кога е налице и кога липсва сигурност за такъв достъп при тълкуване на текст на закон за достъп до съдебна инстанция. ЕСПЧ също прави извод, че тълкувателният акт на съда се приравнява на „заместващ“ правна норма, която е процесуално условие за допустимост на жалба до ЕСПЧ. Това става ясно от примера с Решение на ЕСПЧ по (*Жалба no. 43578/98*) първо отделение, И. Д. срещу България от 28 април 2005 г. Изводите от това решение на ЕСПЧ са от значение, тъй като от практиката на ЕСПЧ става ясно, че съдът уважава като доказателство и трайната практика на съдилищата, когато решенията са по един и същ материално-правен въпрос и с еднакво съдържание.



**Извън изводите на ЕСПЧ сме добавили и наш извод, че когато законодателят изключва от обжалване административен акт, на основание чл. 120, ал. 2 КРБ, то дава пряк и по-кратък път за оспорване пред ЕСПЧ от лицето, ако е нарушена норма от ЕКПЧ. Затова, когато българският законодател цели изключване на обжалване при условията, които определят редица решения на КС (обществена опасност, кризисна ситуация и пр.), той следва да оразмери баланса между прекия път за сезиране на ЕСПЧ и възможността да даде възможност на национално ниво пред национална юрисдикция да бъде оспорван акта.**

Като продължение в систематиката на труда са изследвани тълкуването на съдържанието на понятието „ефективно правораздаване“ по същество.

Разделянето на две части на понятието „ефективно правораздаване“, а именно- достъп и по същество, има значение при прилагането на ЕКПЧ, че ефективният достъп се осигурява само чрез вътрешното национално право, докато ефективно правораздаване по съществото на спора, е предмет на тълкуване от самия ЕСПЧ. Затова сме отчели, че ефективността на правораздаването по същество има различни аспекти, но като специфики в тълкуването, сме отделили прилагането на чл. 4 КРБ, чл. 119 КРБ, и чл. 125, ал. 2 във връзка с чл. 120, ал. 2 КРБ. Анализирани са съдебната практика у нас за отговорността за вреди от действия на съдия по вписванията и последвалото тълкуване за правния характер на акта на вписване, за правния статут на съдията по вписване и последващия извод за прилагане на релевантния закон, по който да се търси обезщетение за вреди- ЗОДОВ или чл.45 от ЗЗД. ВКС счита, че сезирания съд следва да даде служебно правна квалификация на иска. Видно от този пример, квалификацията на предмета на делото е от основно значение не само за приложимостта на правния процесуален ред, но и по отношение исковете

за вреди. Безспорно ефективността на правораздаването у нас се гарантира и с възможността да се обезщети лицето, претърпяло вреди от незаконосъобразно правосъдие. Направен е анализ на искането на Пленума на ВАС, по което е образувано к. д. № 1 от 2022 г. и на РКС 2/23г. Представени са примери, когато закони/ЗОП, ЗЗО/ уреждат процесуален ред, който води до неефективно правораздаване и непълноценна защита на правата на лицата. Разгледали сме законова регламентация, която не е предвидила в достатъчна степен или с достатъчна прецизност правното естество на спорния по делото предмет, и условно го наричаме „косвено изключване от административен съдебен контрол“. Посочили сме примери на девет актуални закони, които се сочат в конституционното дело.

Коментирано е правното явление „инцидентно изключване на административни актове от оспорване пред административен съд, чрез законова норма и сме обосновали тезата, норми със съдържанието на чл. 135 и сл. АПК е редно да има и да се прилагат, но когато прилагането им стане регулярно и е свързано с конкретен закон (двете обстоятелства в кумулация), законодателят следва да отстрани причината.

Разгледали сме предмета на конституционно дело №1/2024г, с което пленумът на ВАС целеше изграждане на ясен критерий за принципно разграничаване на подведомствеността на делата, което е от значение за ефективността на правораздаването по същество.

За по-пълноценно изясняване на въпроса за компетентността на съдилищата, предмет на конституционното дело е направен обстоен исторически преглед на доктрината и в сравнително-правен аспект. Представени са мнения на акад. Петко Стайнов с критерии, по които предлага законодателят да регламентира подсъдността- граждански или административен съд при спор, съдържащ смесен фактически състав или с неясен правен характер, който подлежи на тълкуване. Крайният извод на П.

Стайнов е метода на регулиране на правоотношението, като окончателен критерий. След историческия преглед е изследвано съвременното административно правосъдие по въпроса за ефективността му и определяне подсъдността във връзка с предмета на спора, когато той подлежи на тълкуване. Дадени са примери, когато единият субект е публичноправен, но правоотношението се регулира с гражданскоправна норма, което определя и подсъдност на спора пред граждански съд. Повече внимание е отделено на смесените състави, които съществуват в правната действителност и специален закон изрично урежда създаването и развитието им, вкл. подсъдността на възникналите спорове./напр. ЗОП, Закона за концесиите, сравнително новия Закон за публичните предприятия/. Установено е, че без противоречия е съдебната практика на ВАС, когато разделя административния акт от акта с частноправни последици и са посочени примери с решения на ВАС. Изследвана е хипотезата, при която спор със гражданскоправен предмет е в компетентността на административен съд, а именно обезщетенията за вреди, причинени от незаконосъобразни актове на администрацията. Посочени са мотивите на проекта на АПК, че целта на законодателя е „процесуална икономия и цялостна защита на гражданите“, което сочи за цялостно концептуално законодателно решение. Анализирани са и дела пред ЕСПЧ за нарушен чл. 6, ал. 1 ЕКПЧ, в аспекта липса на „достъп до съда“ по см. на ЕКПЧ. Илюстрирана е тезата на съда с делата И. Д. срещу България, Obermeier срещу Австрия, делото TERRA WONINGEN срещу Холандия. В естествен систематичен порядък е анализа на тълкуване законодателството, регламентиращо отговорността на държавата и общините в националното и европейското право.

В националното право е направен анализ на различието между публичното и частното право, когато се търси отговорност за причинени вреди от

незаконосъобразна дейност/действие от ощетения субект към органа на изпълнителната/държавната власт. Разгледани са проблемни хипотези, които пряко засягат публичните органи. Изследвани са принципите и целите на ЗОДОВ в два аспекта- материалноправен/ представляващ именно възстановителната функция/ и процесуалноправен/представляваща реда и правилата, с които се доказва искането/. Коментирана е правната доктрина за така нар. „облекчен ред“. Разгледани са примери от съдебната практика за усложнения при тълкуване на норми относно взаимовръзката между причинени имуществени и неимуществени вреди на адресат на държавна принуда, реализирана по административен ред и е коментиран принципа, прилаган в европейското право.

В специална част от труда е извършен анализ на правната уредба в чл. 203 АПК, относно задължението на държавата и общините да обезщетят причинените вреди от незаконосъобразни действия на административните органи. Направено е аналитично сравнение със ЗОДОВ. Разсъжденията са илюстрирани с примери от съдебната практика на ВАС, в които се прилагат както актове от ЕС, така и конкретна норма от ЕКПЧ, като се обосновава с недобро транспониране на директива на ЕС по отношение актове на ЕС и нарушение Конвенция.

Във връзка с търсене на обезщетения за вреди е пояснено понятието „длъжностни лица“ по см. на чл. 213 АПК. Коментирани са редица спорни хипотези относно това понятие, относно обезщетението или вредите. Така в коментара са чл. 205 АПК, относно искът за обезщетение е срещу ЮЛ, в чийто състав се намира конкретното длъжностно лице., чл. 19, ал. 3 ЗАНН, като специално във финансовото право е изразено мнение, че пропуснатите ползи не следва да се обезщетяват. Отражена е следваща специфика при реализиране на имуществената отговорност в Закона за публичните финанси- в чл. 120, ал. 1, където се предвижда, че когато

административният орган е финансиран от държавния бюджет, то средствата се изплащат от бюджета на първостепенния разпоредител, а когато не достигат – от бюджета на Министерство на финансите. Когато имуществената отговорност е постановена от съда срещу община, то средствата се изплащат чрез кредит на общината. В този смисъл е тълкуването на Конституционния съд в Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9 от 2010 г.

Друга специфика в публичното право е свързана с отмяната на нормативен административен акт и обезщетението на адресатите на този акт за вреди, които са претърпели в резултат на изпълнението на съдържащите се в акта норми. Коментирана е противоречива практика на административните съдилища по въпроса как се прилага ЗОДОВ към последиците от отменен нормативен административен акт – наредба, постановление на МС, наредба на Общински съвет. Анализирано е последвалото Тълкувателно решение № 2 /2016 г. по т. д. № 2/2015 г. на ВАС, според което субектите на нормите от отменения нормативен акт не могат да имат претенции към държавата за вреди от незаконни нормативни актове. Направен е анализ на тълкувателното решение, като отчитаме, че именно сложността на тълкувателната дейност между общ и специален закон, в съчетание с ретроактивност на нормативен акт и допустимост на такава по изключение, дава отговора на тълкуването, което се съдържа в ТР на ВАС. Направен е анализ и понятието „вред“ и тълкуването му в контекста на изследването. Повдигнат е актуален въпрос, с противоречива съдебна практика на ВАС, относно тълкуване на допустимостта на иск за обезщетение за вреди от отменен административен акт, като незаконосъобразен и върнат на административния орган с указания за ново произнасяне. **Изразили сме наше мнение, че за да е налице претърпяна вреда, то трябва с**

**административен акт да е решен по същество въпроса, предмет на административното производство.**

В частта „Тълкуване в общностното право и особености в административното правораздаване“ е направен анализ на йерархичността на инстанциите в правораздаването, като са включени националните и наднационалните инстанции. В доктрината са представени като последователност административни съдилища, ВАС като касационна инстанция, Съдът на европейските общности и ЕСПЧ. Анализирани са специфики на тълкувателната дейност в общностното правораздаване, като тълкуване на термини в общностен акт по преюдициално запитване/понятието „вътрешна комуникация“, „вътрешни съобщения“, „съобщение“ и др., съдържащи се в примерно избрана Директива Извели сме три извода. Подчертано е значението на специализирани речници с легални дефиниции.

**Специално сме анализирали „медиацията“ и административното споразумение като инстанционна предпоставка за сезиране на европейските съдилища, като е коментирано административното споразумение в чл. 20 АПК и медиацията по Закона за медиацията, като е отчетена отмяната на частта от закона за медиация при висящ спор.**

В т.19. е направен анализ на имуществената отговорност на държавата и органите на държавна власт при нарушаване на правото на ЕС, като да разгледани хипотезите на издаден акт в противоречие на национална норма с общностна правна норма. В детайлност е изследвана отговорността при нетранспонирана директива или неправилно транспонирана директива, като именно тълкуването е от значение за да се твърди дали е транспонирана. Коментирани са мнения от доктрината на Ж. Попова, на Ив. Тодоров, Ст. Костов. Дадени са примери от юриспруденцията.

Направен е анализ на мотивирането на съдебните решения на националните съдилища, с оглед хипотезата на тълкуване, че недостатъчните разсъждения и аргументи на съда нарушават изискването на чл. 6 от ЕКПЧ. Изследвани са мнения от доктрината на съдия И. Александрова. Анализирано е понятието „**същественост на нарушението на правото на ЕС**“ като специфика на тълкуването при прилагане правото на ЕС и определяне хипотезите на същественост.

В т. 20 са разгледани някои специфики на правната сила на преюдициалните запитвания на административните съдилища до Съда на ЕС. Направен е анализ на решение № 2/2022 г. на КС на Република България, съдържащ алгоритъма, който трябва да следва националната юрисдикция при всяко конкретно дело. Направен е извод за „**разширено материалноправно основание**“ за законосъобразност на административния акт, с предложение да се използва условно само в доктрината. Направен е анализ и на **Решение № 5/2022 г. КС на Република България, съдържащо** нужните детайли на т.нар. „преценка на съответствие с общностно право“ и биха служили със своята практическа полезност на съдилищата. Изводът ни е, че формалният тълкувателен способ – сезиране на ВАС (административни, данъчни и финансово-правни дела) или ВКС (наказателни дела) и ВКС и ВАС (административно-наказателни дела) за произнасяне с тълкувателно решение или постановление би пресякло процесуалния път на съда или към общностния съд, или към КС. В този смисъл тълкувателните дела в публичното правосъдие имат съществено процесуално значение, освен тривиалното дългогодишно значение, свързано с преодоляване на противоречива практика или неяснота в правото. Анализирани са някои специфики в практиката на СЕС, като обосновката на така нар. „сила на тълкуването“ в цитирано решение на СЕС. Коментирана е доктрината ни с

мнение, че не следва да се замества евентуално преюдициално запитване с тълкувателно решение. В т.21. са анализирани общи процесуални въпроси, които намираме, че са от значение за тълкуването в общността. Разгледани са въпроси, свързани с конституционното право, като тълкуване на неясна конституционна норма.

Направен е сравнителен анализ на СИВ и на ЕО като правна регулация на обединенията, като са анализирани актовете на СИВ и актовете на ЕС.

Направен е извод, че целта на законодателството на СИВ е имало предимно икономическа насоченост. На тълкуване са подлагани предимно така нар.

Общи условия за доставки (ОУД). Коментирани са доктринерни мнения по отношение целите на актовете на ЕС и спецификите на така нар.

„Автономно тълкуване“. Направен е извода, че **тълкувателната дейност в държавите членки на СИВ, е по-опростена откъм отраслови специфики, като се ползват предимно прийоми на тълкуване на гражданскоправните правоотношения.**

В ЧАСТ ТРЕТА е изследвано развитието тълкувателната дейност в публичното право, което ни дава цялостна представа за спецификите в отделни периоди на социално-икономическото развитие на страната ни и съответно на правната ни система. Разпределили сме анализа в три раздела, като е анализиран първо периода преди членството на България в Европейския съюз, след това в раздел втори са анализирани особеностите в настоящия времеви период след социално-икономическите промени в България и след влизане на България в Европейския съюз и накрая е представено развитието на електронното правосъдие и тълкуването, като начало в настоящия период и прогностично разширяване на дигитализацията в правото. В раздел първи е направен преглед на доктринерните тези, свързани с неяснотата на правните норми.



Представени са мнения на Р. Ташев, Ж. Сталев , като подчертаваме мнението на Ж. Сталев, който отграничава тълкуването на нормативни актове от тълкуването на „индивидуални правни актове“, като разграничителният критерий попълването на празнини в правната уредба чрез метода а аналогията. Направили сме логическа връзка с новия чл. 18а от ЗНА през 2016г, с който се въведе изискване за обсъждане на проекта на нормативен акт и за нормативна прогностика на всеки нов закон/ изменение и допълнение. Изводите ни са, че аналогия може да се реализира като тълкувателен способ само в конкретен период на обществени отношения, поради тяхната специфика и отношения между субектите в обществото. Коментирана е доктрината „юридическо прогнозиране“, като реализацията я намираме в нормативната уредба за оценката на въздействие на законодателството в ЗНА. Направен е анализ на най-тежката форма на несъвършенство в правната система - празнотите в отделните отрасли. Представени са мнения на автори от руската доктрина, дадени са примери от румънското законодателство, немското и спецификите на анализирания въпрос. Изведен е обобщаващ извод, за логическо тълкуване като превалиращ тълкувателен метод.

Анализирана е теорията на социалното управление от осемдесетте години, която доктрина разглежда възможността чрез тълкувателни методи на прогнозиране, да се обхванат от погледа на законодателя бъдещи обществени отношения и развитието им. В теорията на социалното управление се е дискутирало изграждането и на математически модели за прогнозиране. Всичко това обобщено, е целяло преодоляване на празноти в правото, противоречия на правната система и в крайна сметка изместване на класическото тълкуване на правото.

В отделен раздел е направено обобщение на доктрината по отношение на тълкувателната дейност в разглеждания период. Коментирани са мненията

на Витали Таджер относно източниците на правото и тълкуването и ролята на тълкувателните актове на върховния съд.

Направен е подробен исторически преглед на правната уредба на тълкувателното решение на Върховния съд в периода на действие на Конституцията от 1971-Конституцията от 1991 г. Разгледани са Закон за устройство на съдилищата и тълкувателни решения, издавани въз основа на него.

Закон за устройство на съдилищата и тълкувателни решения и тълкувателните постановления, както и спецификите при тяхното приемане и правните основания. Представени са въпроси в доктрината, които са били предмет на дискусия като тълкувателната компетентност на Пленума на Върховния съд и други дискусии по повод приложими методи на тълкуване. Разгледано е съотношението между подзаконов нормативен акт и тълкувателно постановление, като особеност за тълкуването в публичното право е съотношението между подзаконов нормативен акт и тълкувателно постановление на ВС. Разгледани са мнения на В.Таджер, на В.Захариев, на Б.Спасов. Представени са някои практически идеи, подпомагащи преодоляването на проблема с празнотите в правото в разглеждания период, които са обобщени чрез социологически методи и дават представа за правното мислене и добри практики в периода. Анализирани са ролята на особените мнения, като се коментира процесуалния ред за обсъждането им и се оценява необходимостта от тях. Коментирани са норми от Наказателния кодекс и особеностите на тълкуването им в този период.

В раздел 2. са представени спецификите в настоящия времеви период след социално-икономическите промени в България и след влизане на България в Европейския съюз

Анализирани са тълкувателни специфики на юрисдикциите на ЕС, като са представени мнения от доктрината по право на ЕС. Проф. А. Семов аргументира тезата си, че методите за тълкуване на ВПН/СПН никога не са систематизирани от СЕС цялостно. Семов предлага **последователност на прилагане на тълкувателните методи**. Като друга специфика в настоящето време на прилагане правото на ЕС са новите принципи на административното европейско право, анализирани от Ив. Тодоров. Разгледано е изключване от от съдебен контрол в правосъдието на ЕС и тезите в доктрината, изразени от Р. Балтаджиева и Ив. Тодоров.

В специален раздел е анализирано тълкуването, свързано с издаването на електронен фиш и електронен административен акт, както при прилагане на ЗАНН, така и при прилагане на новите разпоредби в АПК. Представени са тълкувателни решения на ВАС, както и доктринерни мнения на проф. В. Кискинов.

Разгледан е термина „метаезик в правото“ и са анализирани проблеми при автоматизирането в правото. Представени са доктринерни становища на проф. А. Кантарджиев, проф. Е. Къндева, на проф. Т. Колев.

В т.3.1. е анализирано компютърното автоматизиране на правната система, като са разгледани автоматизираната обработка на части от правната система чрез електронни информационни масиви, като реални продукти с изключителна полезност за практикуващия юрист и за тълкуването в правото. Специално е разгледан института на Оценка на въздействието на правото, но от гледна точка на неговото развитие и евентуално съставяне на „прогнозен анализ“ чрез компютърни системи (автоматизирано).

Представено е мнението на проф. Н. Йонкова, която изследва именно компютърното прогнозиране и решаване на съдебни дела по електронен път. Де леге ференда, сме дали предложение на съюзно ниво да се реализира аналог на електронните правни системи, което значително би

улеснило тълкуването и на съдилищата на ЕС и в националното правораздаване, като са отчетени и проблемите.

**В частта ЗАКЛЮЧЕНИЕ са обобщени изводите и предложенията за оптимизиране на законодателството и практиката.**

В книгата са изследвани специфики в тълкуването на отраслите от публичното право, обединени от три признака: актуалност, дълготрайна противоречивост в тълкуването им и със съществено значение за доктрината и практиката в публичното право.

В тази връзка ясно са разграничени чертите на публичното право, като се очертава кръга, в чийто рамки са анализирани тези съществени проблеми в тълкуването и правоприлагането- административно право във взаимовръзката му с конституционно право, финансово и данъчно право, наказателно право, право на ЕС и международно право, социология на правото.

От съпоставянето на тълкувателните специфики на административното право и процес с други отрасли на публичното право проличават сходствата и различията, като изводите са важни за доктрината и практиката с цел- избягване погрешното им смесване. Специално внимание е отделено на правото на ЕС и международното публично право и правоприложната взаимовръзка с административното право и процес, отново в контекста на актуалните усложнени хипотези.

**Целта ни е да се създаде едновременно актуална и панорамна представа за тълкувателните специфики в публичното право, проявени към настоящия момент в практиката на административните съдилища, конституционния съд у нас, във връзка с практиката на европейските и международни съдилища.**

При анализа е достигнато до извода, че при тълкуването в публичното право наложен принцип на СЕС е търсенето на целта на закона. Пояснени са оптималните методи на тълкуване във всеки отрасъл от публичното право, като е установена релацията с тези методи в административното право. Достигнат е извода, че усложнения в тълкувателната дейност на този отрасъл идва от обема на нормативните актове, характерен за административното право и наслагването на взаимовръзките между приложимите правни норми, както в самия отрасъл, така и с другите отрасли и с наднационалното право на ЕС. Този голям обем, обаче, е неизбежен, поради множеството специални закони, обособени в специалната част на административното право и затова усложненията в тълкуването са съпровождаща характеристика на правоприлагането в националното и европейското административно право. Изяснено е тълкуването на специфични недържавни източници на правото като напр. вътрешни правилници на учреждения, указания, разяснения и форми на така нар. *soft law* актове. Изследвано е кой от петте признака за законосъобразност на административните актове най-често е предмет на тълкуване в правоприложната дейност-компетентността на органа и материалната законосъобразност. Представени са най-актуалните въпроси при прилагане на принудителни административни мерки, а именно – конкуренцията между правата на гражданите и ограничаването им, ведно с пропорционалността като условие на правото на ЕС и юриспруденцията на ЕСПЧ. От практическа полза е анализа на нормотворчеството, и редица изводи с трайно практическо значение- напр. ако закон предвижда обвързана компетентност на административен орган, то подзаконов акт не може да предвиди оперативна самостоятелност и др. В наказателното право и административно-наказателното право е обоснована нуждата от периодична оценка на обществената опасност на деянията и съответно правната укоримост, тъй като несъответствието между тях рефлектира

върху тълкуването в правоприлагането. Съществен е извода от сравнителния анализ на определяне тежестта на наказанието по справедливост и издаването на административен акт при дискреционна компетентност на органа, поради грешките в административното наказване и тълкуването. Изследвани са спецификите в тълкуването на института Европейска прокуратура, с повдигнатите актуални въпроси на национално и общностно ниво относно статута и компетентността ѝ. В изследването на института на маловажен случай в административното наказване се установява дългогодишна липса на критерии за квалифициране на деянието като маловажен случай, които критерии се изграждаха от съдилищата. В тази връзка се обсъждат измененията в ЗАНН през 2020 г., които частично разрешиха въпроса с установяването на няколко принципни критерия. Във данъчното и финансово право са открити особеностите на установителния акт, тълкуването на несъответствието с целта на закона и други съществени материалноправни въпроси. В процесуалната част на труда са изследвани редица специфики на тълкуване в процеса, с преплитане на взаимовръзки в отраслите на публичното право. Обоснована е нуждата от въвеждане на норма за издаване на тълкувателен акт от административен орган чрез сезиране именно за издаването на такъв. Направено е детайлно разграничение между тълкувателна компетентност от автентично тълкуване, регламентирано в ЗНА. Обоснован е извод за взаимовръзката между оперативна самостоятелност на административния орган, тълкуването на правна норма, уреждаща тази компетентност и ограничението, което поставя съда на ЕС при контрол върху националните съдебни решения. Представят се рядко срещаните публичноправни актове с политически характер, като са наименувани така от нас, поради прилагане на конституционна норма, свързана с отчитане от КС на политическия плюрализъм. Акцент е поставен върху тълкуването на думи и понятия в отделните отрасли на публичното право, създали усложнения в

правоприлагането. Редица изводи са направени по отношение тълкуването в косвения правораздавателен контрол. Разгледани са въпроси, свързани с искания на страни по делата за тълкуване на съдебните решения, усложнения при търсене на отговорност на държавата и общините за вреди, свързани с противоречива практика, като са предложени решения. Открити са специфики при тълкуване Хартата за основните права и свободи, Европейската конвенция за правата на човека, там, където сме намерили проблем, който е актуален и същевременно съществен за публичното право. Специално внимание е отделено на тълкуването, свързано с ефективния достъп до правосъдие, хипотези от преюдициалните запитвания на административните съдилища до съда на ЕС и редица други въпроси, представляващи актуален принципен интерес в правото на ЕС и взаимовръзката с административния процес. Разгледани са управленските способности за анализи и оценка на тълкувателната дейност на съдилищата, включително на Конституционния съд на Република България и са направени предложения за оптимизирането им. В двете частиматериалноправната и процесуалноправната са отчетени измененията на Конституцията на Р България от 2023г, като са подплатени с релевантни анализи на Решение №13/24г на КС. В последната част Трета на труда е направен преглед и анализ на развитието на тълкувателната дейност в публичното право в Република България и са изведени ползите и негативите от прилагане на тълкувателни способности и съответна за периода правна уредба на тълкуването- социалистически период, настоящия период, включващ членството ни в ЕС и развитието занапред, включващо електронното правосъдие. С оглед и на личния опит в програмиране на информационни системи, сме се опитали да дадем лично мнение за евентуалните ползи и проблеми при прилагане на т. нар. изкуствен интелект в правото.

В цялостния труд се борави с реална казуистика, с дела на Конституционния съд на Република България, на административните съдилища и на ВАС, на общите съдилища, на съдилищата на Европейския съюз, като са включени голям обем от съдебни решения. Всеки анализ на специфика в тълкуването завършва с конкретен извод и/или с предложение за оптимизация, които не ги обхващаме заключителната част, поради тяхната дифузност в цялостния труд.

---

Публикации на Дарина Зиновиева във връзка с труда

1. Предизвикателства пред правната ни система – В: „Правната наука-традиции и актуалност“. Сборник с доклади от научна конференция по случай 50-та годишнина на ПУ ”П. Хилендарски”, 2012, стр.116-175, ISBN: 978-954-423-768-4,
2. Промени в административното и конституционното правосъдие-актуални въпроси – в: Административно правосъдие, бр.1, Върховен административен съд и Сиела, 2015, с. 5-16, ISSN:0861-5268,
3. Актуални въпроси в административното наказване на лица с търговскоправен статут, Право и бизнес-усъвършенстване на нормативната уредба, сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016 г, т. II УНСС, с.52-58 ISBN 978-954-644-992-4 ,
4. Административният договор в юриспруденцията на България и на Европейския съюз – В: Сборник „Правото-традиции и перспективи“, 25 години Юридически факултет на ПУ, 2018, стр. 343-351, ISBN: 978-954-28-2625-5 ,
- 5 Електронните съобщения в административното производство при издаване на индивидуален административен акт, публикувана в 2 източника- Лекс.бг / електронно издание/ ISSN 2682-9606,



6. Тълкуване в публичното право и съответствието с целта на закона. Сборник международна конференция Охридска школа на правото - 2019, Juridika Prima, кн. 9, с.183-190, ISBN 978-608-66152-4-6,
7. Спорът за компетентност в практиката на Конституционния съд, сп.Общество и право, бр.10, 2018, с.3-11, ISSN 0204-85-23 ,
8. Актуални хипотези в административното изпълнително производство-изпълнителна глоба и наказване на колективен административен орган, в сборник Традиции и развитие на законодателството в сферата на икономиката, сборник с доклади от научна конференция, УНСС, с. 9-17 ISBN 978-619-232-276-2, 2020г,
9. Административният договор в правоприлагането след измененията в Административно-процесуалния кодекс от 2019г. – В: Сборник „Научни четения, посветени на 140-годишнината от приемането на Търновската конституция“ на ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“, Сиела, София, 2019 г., стр. 107-111, ISBN:978-954-28-3043-6, 107-111 ,
10. Правен режим на Извънредната епидемична обстановка в българското законодателство, сп. Медицинско право и здравеопазване бр.1 от 2020, стр 4- 17, ISSN 2738-7070 1,
11. Административни актове на полицейски органи по Закона за МВР – усложнени хипотези в административното, наказателното и гражданското право, сборник Пролетни правни дни, УИ „ПУ П Хилендарски“ ТОМ2, стр.131-141 ISBN 978-619-202-724-0,
12. Интердисциплинарното взаимодействие между административното и конституционното право – В: Конституционни изследвания, том 3, 2022, 3, Конституционен съд на Република България УИ "Кл. Охридски", 2022, с. 104-118, ISSN: 2682-9886,
13. Принудителната административна мярка - актуални особености в тълкувателната дейност при налагането ѝ –сборник сборник Liber Amicorum в чест на юбилея на проф. д-р Мария Славова, С, 2023, ISBN 978-619-7469-51-6, стр.220-231,
14. Въпроси на тълкуването, свързано с електронното административно правосъдие, 2024, 29.02. Лекс.бг, електронно издание, ISSN 2682-9606,
15. Сравнителен анализ на принципа за справедливост в наказателното право и в административното право- пар. 3 в „Справедливостта- теория и емпирика“, 2023, ИДП, БАН ISBN 978-954-9583-41-0,с.39-50.