

РЕЦЕНЗИЯ

от доктор по право Сашо Георгиев Пенев
професор в Юридически факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски“
на дисертационен труд за присъждане на научна степен „доктор на науките“
област на висше образование – 3. Социални, стопански и правни науки,
професионално направление 3.6. Право
Административно право и административен процес

Автор: професор, доктор по право **Дарина Пеева Зиновиева**, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Юридически факултет, катедра Публичноправни науки

Тема: Тълкуване в публичното право

1. Предмет на рецензиране

Със заповед № РД – 21-1958 от 12.11. 2024 г. на Ректора на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ (ПУ) съм определен за член на научното жури за осигуряване на процедура за защита на дисертационен труд на тема „Тълкуване в публичното право“ за придобиване на научната степен „доктор на науките“ на ПУ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право (Административно право и административен процес). Автор на дисертационния труд е професор, доктор по право Дарина Пеева Зиновиева, катедра Публичноправни науки към Юридически факултет на Пловдивски университет „Св. Паисий Хилендарски“.

Представеният от кандидатката комплект материали на хартиен носител е в съответствие с чл.45, ал. 4 от Правилника за развитие на академичния състав на ПУ. Той включва следните документи: молба до Ректора на ПУ за разкриване на процедурата за защита на дисертационен труд; автобиография в европейски формат; копие от диплома за образователната и научна степен „доктор“; протоколи от катедрени съвети, свързани с откриване на процедурата и с предварителното обсъждане на дисертационния труд; дисертационен труд; автореферат (на български и английски език); списък на научните публикации по темата на дисертацията; копия на научните публикации; декларация за оригиналност и достоверност на приложените документи; справка за спазване на минималните национални изисквания. Кандидатката е приложила една монография и 15 публикации, от които 1 студия и 14 статии.

От приложените документи се установява, че кандидатката притежава образователната и научна степен "доктор" и отговаря на съответните минимални национални изисквания. Представен е обсъден в катедрата дисертационен труд и автореферат. Спазени са процедурите предвидени в ЗРАСРБ, ППЗРАСР и в Правилника за развитие на академичния състав на ПУ за допускане до публична защита на дисертационния труд в открито заседание на научното жури.

2. Кратки биографични данни

Професор доктор по право Дарина Зиновиева придобива висше образование в Юридически факултет на СУ „Св.Кл.Охридски“(1987). Преподавателската ѝ кариера започва като асистент в Юридическия факултет на ПУ „ Паисий Хилендарски“ (1994), както и хоноруван асистент Нов Български университет (1994-1996) и в Юридически факултет на СУ“Св. Климент Охридски“ (1995-1996). Въз основа на академичните и научни ѝ резултати и след обявени конкурси заема академичните длъжности доцент

(2001), а понастоящем и професор (2010 до сега) в Юридическия факултет на ПУ „ Паисий Хилендарски“, на който факултет е и декан в периода 2011-2015 г.. След спечелени конкурс постъпва и работи като научен сътрудник и старши научен сътрудник в Института за правни науки към Българска академия на науките, секция Публичноправни науки (1997-2007), а от 2011г. е професор този институт. Научен ръководител на 14 успешно защитили докторанти. Специализира е в Католически университет в гр. Льовен, Белгия, по две направления: административно право и административен процес и въвеждане на учебна дисциплина по медицинско право (1996), в Британската академия на науките – Институт по право на тема “Медицинско право“ (1997), в Калифорнийски университет, Сан Бернардино, САЩ на тема “Администрация в здравеопазването” (2001), в Свободен университет на Барселона, Испания и Трансплантационен Координационен Център на Каталуния – “Администрация и мениджмънт на трансплантацията. Правни аспекти. Член е на редакционните колегии на списанията: Норма, Право и бизнес (Юридически Факултет на УНСС), STUDIA IURIS (онлайн издание на ЮФ на ПУ Паисий Хилендарски, индексирано в СЕЕОЛ), „Медицинско право и здравеопазване“ (ЮДМПЗ). От 2002 г. до сега е независим експерт към Европейската комисия в Брюксел. Научното творчество на Дарина Зиновиева е добре познато на българската правна общност и се следи с интерес от практикуващите юристи, защото научните ѝ изследвания са насочени към актуални проблеми, породени от развитието на правната уредба и са практическа насоченост.

3. Актуалност на тематиката и целесъобразност на поставените цели и задачи

Подлежащият на рецензиране дисертационен труд безспорно е актуален. Той представлява ново за българската правна литература изследване в областта на тълкувателни проблеми в публичното право. Авторката е обособила ясно въпросите предмет на научното изследване. Тя е обосновала, че тези въпроси възникват въз основа на промените в социалноикономическите условия , динамиката на правната уредба и натрупаната практика в правоприлагането. Това означава, че тя системно и трайно наблюдава развитието на нормотворчеството и правоприлагането, очертава проблемните въпроси и ги подлага на научно изследване. Както правилно е подчертано във въведението на дисертационния труд, при прилагането на правните норми, се отбелязва интензивност в тълкувателна дейност на различни органи, което е нормално явление при осъществяването съществена реформа на законодателството. Тази интензивност обаче не е била предмет на всеобхватен научен анализ в съществуващата българска правна литература. Акцентирано в изследването е на важните особености в тълкувателната дейност в публичното право, като важноста е аргументирана. Обхващат се отраслите, в които методът на правно регулиране е властническият и този критерий е основополагащ за съдържателната част на работата. Въпросите поставени от автора и тяхното анализиране са принципни за българската правна наука и провокират научна дискусия. Анализът е насочен и към извеждане на предложения за усъвършенстване на законодателството, а също и на идеи за по - ефективно правоприлагане. Авторката умело е открила въпросите предмет на изследването, което ясно личи от структурата на съдържанието на дисертационния труд и от въведението. В дисертационния труд не се прави позитивноправен коментар на обсъжданите проблеми, а въз основа на използваните научни методи се обосновават теоретични изводи, които имат значимо теоретично и научно приложно значение.

4. Познаване на проблема

От съдържанието на дисертационния труд се установява, че авторката е извела за решаване поставените научни задачи въз основа на задълбочените ѝ познания върху

изследванията в българската правна наука и на очертаващите в практиката по прилагането на правната уредба проблеми на българското право, правото на ЕС и на международните договори. Научните изводи се подкрепят и с критичен анализ на чуждестранни литературни източници. Творчески, с оглед динамиката на съвременните обществени отношения и правната им уредба, е обобщена и надградена съществуващата правна теория.

5. Методика на изследването

В дисертационния труд са използвани общологически методи на анализ и синтез, на индукция и на дедукция. Използван е сравнителноправния метод, исторически метод, използвани са и методи от социология на правото. Изследваната тема се характеризира с комплексното обсъждане на тълкувателни въпроси в публичното право и проявите им форми в неговите отрасли. Избраната методика на изследване, ясно изразена в структурирането на съдържанието на темата и в неговото изложение, е допринесла за постигане на поставената научна цел. Въз основа на използваните методи на научно изследване авторката в дълбочина е анализираща изследваната проблематика и мотивирано е достигнала до съответстващ на поставение научни задачи отговор. Този отговор е даден в дискуссионен аспект, което го прави ценен като основа за научна дискусия и по нататъшно развитие на направените изводи.

6. Характеристика и оценка на дисертационния труд

Дисертационният труд е разделен на въведение, три части и заключение. Трудът се характеризира с логически съответстваща на поставените задачи на изследването структура. Посочена е коректно в библиографията използваната литература и съдебна практика. Изводите на авторката са изградени въз основа задълбочен научен и критичен анализ на фактическото състояние на съвременното законодателство и практиката по прилагането му. Структурата на труда е обособена въз основа на разбиранята на българските автори в доктрината по философия и теория на правото, че основните правни отрасли се разделят на „материално“ и „процесуално“ право. Всяка част е разделена на раздели с подраздели, като разделите носят заглавие, а подразделите детайлизират темата от раздела с точки. По този начин на читателят е осигурена възможност да се запознае, както с общи тълкувателни въпроси, така и специфични въпроси, но в същото време се осигурява цялостен поглед върху изследваната проблематика.

Във въведението на труда ясно е определен предмета на изследването, а именно това са проявите специфики в настоящето време при прилагането на материалното и процесуалното право на публичноправните отрасли. Ясно е изразена научната цел - да се обобщят отговорите на възникнали въпроси в тълкуването, или да се поставят на дискусия и да се изрази мнение по все още проблемни тези, свързани с тълкуването в публичното право. С основание се подчертава, че обединяващият елемент на отраслите от публичното право, предмет на научното е изследване, е властническият метод на правно регулиране, но се и доказва в съдържанието, че във всички основни отрасли, при които водещ е властническият метод на регулиране на обществените отношения има и преплитане на правоотношения, които понякога трудно може да се „разпределят“ в чист вид към конкретен отрасъл. Така смятам, че изследването може да се характеризира като таково с междоотраслов характер.

В първата част на труда се разглеждат въпроси на тълкувателната дейност на материалното право въз основа на изследването на прилагането на актуални институти в административното, конституционното, финансовото, респективно данъчното и наказателното право, както и в правото на ЕС и международното право. В последния раздел на тази част са изведени междоотрасловите специфики на тълкуването. При това авторката навлиза в дълбочина в проблематиката на разграничението и

съотношението на тълкувателните проблеми в отделните правни отрасли, но в същото време прави и общовалидни теоретични изводи. Този научен подход позволява от една страна предметът на изследването да се обхване в цялост, а от друга чрез спецификите да се подчертаят особеностите на изследваните институти. Споделям обоснования изводът на авторката, че в българския модел на взаимодействие на трите власти, в съчетание с наднационалните европейски съдилища, водещ критерий на правоприлагане и тълкуване е наложилният се принцип в юриспруденцията на съдилищата на ЕС – при тълкуване на правната норма да се търси основно целта на законодателя. Целта на законодателя е израз на телеологичния способ на тълкуване, но именно тази цел е трудно установима, а понякога при многобройни изменения и допълнения на законодателството на практика първоначалната цел може да бъде изоставена или съществено модифицирана. Споделям и общия извод относно материалноправните специфики при тълкуването в публичното право, а именно че е налице взаимодействие в отделните отрасли и подотрасли, което е породено от метода на правно регулиране на обществените отношения – властническият метод. Оценявам доказаната от авторката междуотраслова връзка като значим научен резултат.

Във втора част на труда се анализират процесуалните специфики на тълкуването в националното, европейското и международно правосъдие. Направен е верният извод, че актуалните изменения на законодателството и по специално на АПК, демонстрират европеизация на националното ни право. Въпреки този извод, авторката улавя и поставя проблематични и дискуссионни въпроси. Специално е отделено внимание на спецификите, които се проявяват в тълкувателната дейност на юрисдикциите, както национални, така и наднационални. Разгледан е един от основните въпроси, при правоприлагането от съдилищата- трябва или могат да извършават косвен контрол за конституционност на законови норми, които противоречат на Конституцията на Република България. Самостоятелно са анализирани спецификите при тълкуване на нормативния административен акт във вътрешното законодателство. Очертани са малко изследваните специфики при тълкуването на административни актове въз основа на придобиващите все по-широко приложение „нетипични административни актове“ и „soft law“ актове. Особено значимо е изследването на спецификите при тълкуване на изключването от оспорване на административен акт, което е регламентирано като допустимо в чл. 120, ал. 2 КРБ. В самостоятелен раздел е изследвано тълкуването на думи и понятия в процесуалната част на публичното право, което е материя пряко свързана не само с езиковата форма на законодателството, а и с възможността за безпротиворечивото му прилагане. Също така обстойно се обсъждат специфики при тълкуване на норми на ЕС и норми от международен договор, със страна Република България, и взаимовръзката с националното публично право, като се извеждат и връзките по между им. В самостоятелен раздел на тази част от труда е направен анализ на ефективния достъп до правосъдие, като се тълкува и степента на ефективност. Извършен е анализ на правната уредба в чл. 203 и следващи от АПК, относно задължението на държавата и общините да обезщетят причинените вреди от незаконосъобразни действия на административните органи, което е пряко относимо към изискването за законност в действията на администрацията. В раздела „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. Специално е анализирана „медиацията“ и административното споразумение като инстанционна предпоставка за сезиране на европейските съдилища.

В третата част на труда се изследва развитието на тълкувателната дейност в публичното право. В исторически аспект това развитие е обособено на два времеви периода – до и след приемането на Република България в Европейския съюз, а в

съмостоятелен раздел са разгледани предизвикателствата пред развитието на електронното правосъдие и тълкувателната дейност. Така се дава цялостна представа за спецификите в отделни периоди на социално-икономическото развитие на страната ни и съответно на правната ни система. Коментирана е доктрината „юридическо прогнозиране“. Направен е анализ на най-тежката форма на несъвършенство в правната система - празнотите в отделните отрасли. Анализирани са тълкувателни специфики на юрисдикциите на ЕС, като са представени и критично обсъдени мнения от доктрината по право на ЕС. Разгледан е термина „метаезик в правото“ и са анализирани проблеми при автоматизирането в правото.

В заключението на дисертационния труд са направени обобщени изводи от научното изследване. Посочено е, че 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. Мотивира се постигането на целта на научното изследване, а именно 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 и практиката на европейските и международни съдилища.

7. Приноси и значимост на разработката за науката и практиката

Според чл. 12, ал. 4 от ЗРАСРБ дисертационният труд за придобиване на научната степен доктор на науките трябва да съдържа теоретични обобщения и решения на големи научни и научноприложни проблеми, които съответстват на съвременните постижения и представляват значителен и оригинален принос в науката. Смятам, че представената работа отговаря на тези законови изисквания. В теоретичен аспект е постигнато очертаването, изясняването и обобщаването на съществени важни проблеми в тълкувателната дейност по прилагането на действащото национално право, правото на ЕС и на международните договори, като е очертана връзката по между им в контекста на принципите на правната уредба в публичното право. Предлагат се решения за подобряване на нормотворческата дейност. Аргументираните научни изводи допринасят за развитието на правоприлагането и осигуряване на правна сигурност. Научният анализ е в съответствие със съвременните постижения на националната и европейска правна мисъл. Комплексността и мащабността на изследването му дават характеристиката на значителен и оригинален принос в правната наука.

Посочените характеристики на дисертационния труд проличават и от направените *de lege ferenda* предложения за усъвършенстване на законодателството. Доколкото всеки един от критично разглежданите в дисертационния труд въпроси води до мислими промени в законодателната уредба, ще се спра само на някои от изрично формулираните предложения.

В част първа т. 2.3 от труда въз основа на анализ на уредбата на тълкувателната дейност на ВАС е мотивирано предложението да се регламентира в „разширен“ вид тази дейност, като тя се „изведе от устройствения закон (ЗСВ) и отново се възстанови правната уредба в специалния процесуален закон – АПК. Намирам това предложение за удачно, защото е насочено към осигуряване на по-ефективно и по - ефикасно правораздаване.

Смятам за особено важно и с очертана практическа насоченост предложението в част първа т. 2.4 от труда в общия ЗНА и в АПК да се предвиди форма на тълкувателен акт, издаван от административен орган, когато е сезиран именно за това.

В част първа т.2.6 заслужава подкрепа предложението за оптимизиране на уредбата на принудителните административни мерки в ЗАНН, с цел да се преодолеят

проблемите в правоприлагането. Това се налага от факта, че с тези мерки често при реализирането им непропорционално се засягат основни права и свободи, без да се държи сметка относно баланса или още „пропорционалността“ в ограничаването на правата на гражданите, когато се реализира няколко вида принуда спрямо едно и също лице.

В част първа т. 2.11 във връзка с противоречивото тълкуване както в доктрината, така и в практиката по прилагането на чл. 5, ал. 1 от АПК се предлага когато е издаден акт от административни органи, приложили норма от висшестоящ акт, игнорирайки пряко приложимата, да се обяви нищожност на този акт, поради некомпетентност органът да тълкува нормата „вместо да реализира предписаното от чл. 16, ал. 1 от ЗНА правило“. Намирам тезата на авторката за аргументирана и водеща до осъзнаване на необходимостта от административните органи стриктно да изпълняват задълженията им описани в чл. 16, ал. 1 ЗНА.

В част първа т. 3, 4 при обсъждането на разпоредбата на чл. 54, ал. 1, т. 4 АПК се разсъждава *de lege ferenda* за удачно добавяне на изрична разпоредба в чл. 99 АПК, като основание за възобновяване на производствата по издаване на административни актове със съдържание „при нарушение на чл.54, ал. 1, т. 4 АПК, когато с решение на КС е отменен приложения закон.“ Споделям аргумента на авторката за връзката между това предложение и чл. 6, ал. 5 от АПК.

В част първа т. 7.2 е предложено да се обсъди въвеждането на допълнителен контрол върху проекта на нормативния акт, който да се осъществява от нарочно създадена организационна част от административния орган или в Народното събрание (при приемане на закон). Тезата на автора би допринесла за усъвършенстване на нормотворчеството.

В част втора при обсъждането на оценката на въздействието, обществените консултации и практически проблеми при актовете с неясен нормативен статут, се стига до общ извод по отношение правната природа на актове, които имат „гранична“ правна характеристика. За изричното им определяне дали са нормативни административни актове или актове „soft law“, е въпрос, който според автора все още се нуждае от критерии за тяхното определяне. Мотивирано се предлага *de lege ferenda* въвеждането на примерни критерии, които в кумулация да се прилагат при определяне на нормативния или ненормативния им характер. Тези критерии биха спомогнали административните органи, съдилищата и законодателя според автора, но бих добавил и техните адресати физически или юридически лица.

В част втора т. 6, при обсъждането на така наречените публично правни актове на Народното събрание с „политически характер“ и на практиката на Конституционния съд, се развиват доводи за създаване на процесуален нормативен акт, който урежда конституционното производство, в по-големи детайли, в сравнение с Правилника за организацията на дейността на КС, като предложение *de lege ferenda*. Смятам, че е достътъчно да се обсъдят промени в Правилника за организацията на дейността на КС, които да отговарят на актуалната му практика.

8. Преценка на публикациите по дисертационния труд

Публикациите представени по дисертационния труд са 15 от които една студия и 14 статии. Всички те са самостоятелни научни произведения на авторката на дисертационния труд. Всяка от публикациите има за предмет актуални проблеми на правната теория и в същото време е с практическа приложност. Публикациите отразяват трайният интерес на авторката към предизвикателствата на научното изясняване на проблеми възникващи при създаването и прилагането на правната уредба.

9. Лично участие на автора

Постигнатите научни резултати са личен принос на автора на дисертационния труд. Изследването е изградено върху анализа на български и чуждестранни литературни и нормативни източници, които са оценени и обсъждани с оглед на постигането на самостоятелно формулираните и поставените от автора научни цели. Очертаването на дискуссионни въпроси и направените предложения за усъвършенстване на законодателството са резултат от творческата лична оценка на автора. Фактически се установява, че дисертационният труд е изработен самостоятелно и не повтаря нито буквално темата, нито значителна част от съдържанието на представения за придобиване на образователна и научна степен "доктор", с което е спазено изискването на чл. 37, ал. 2 от ППЗРАС.

10. Автореферат

Представеният автореферат съдържа основните резултати и изводи от проведеното научно изследване, като в него са изведени поставените научни въпроси и дадени от автора отговори. Той е съставен в съответствие с вътрешноуниверситетските правила на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

11. Критични забележки и препоръки

Смятам, че би могла да се допълни работата в частта относно тълкуването на нормите от данъчното право като част от финансовото право с историческо утвърдилото се разбиране, че тези норми с които се установяват задължения не се тълкуват в полза на фиска, а за тях е присъщо стриктното тълкуване, което кореспондира с поддържаната общоприета теза за упражняването на правомощията на органите по приходите при обвързана компетентност. Би могло да се цитира и Тълкувателно решение № 3 по тълкувателно дело № 2 от 2008 г. на ВАС, според което данъчните закони не могат да се тълкуват, стеснително, разширително или да се прилагат по аналогия. Въпрос на преценка от автора е дали да приеме тази препоръка, с оглед на вижданията му за различия между тълкуването в административното и финансовото право, респ. данъчното право, но смятам, че така ще се подчертаят специфички насочени към гарантиране на изпълнението на този вид публични вземания и едновременното гарантиране на съхраняването на правата и интересите на задължените лица.

12. Лични впечатления

Работейки в областта на прилагането и изследването на финансовото право и данъчното право като част от него, съм запознат с цялото научно творчество на проф. Дарина Зиновиева. Цитирал съм я в мои работи и съм я препоръчвал като изследовател на докторанти и практикуващи юристи. Добре ми е известен авторитетът ѝ на задълбочен, прецизен и търсещ спорни проблеми автор между юристите. Този авторитет на юрист творец при анализа на законодателство е изграждан и поддържан през годините от цялото научно творчество и практически предложения на кандидатката. Научното ѝ творчество допринася за осмисляне на категоричния апарат на българското административно право, като в работите ѝ се доизнасяват и се изясняват съществуващи и нововъдени понятия относими към правните институти и се анализират нововъдени институти. Публикуваните ѝ научни произведения се ползват от българската юридическа общност при решаването на практикоприложни задачи.

13. Препоръки за бъдещо използване на дисертационните приноси и резултати.

Препоръчвам на автора при публикуването на дисертационния труд да го обогати и да направи научен анализ на най-новата практика на Конституционния и по-специално на определение за допустимост от 19.12. 2024 по конституционно дело №

38 от 2024 г., от съдържанието на което се установява еволюция в разбирането на съда по отношение на правния ефект на решения, при взимането на които не е постигнато мнозинство. В дисертационния труд е обсъждано Решение №13/2024 г. по конституционно дело №1/2024 г., а посоченото определение е във връзка с искания за ново обсъждане на въпроси обсъждани в него.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Смятам, че дисертационният труд съдържа научни, научно-приложни и приложни резултати, които представляват оригинален принос в науката както предвижда чл. 12, ал. 4 от ЗРАСРБ и отговаря на всички други изисквания на този закон, на правилника за прилагането му и вътрешния Правилник на ПУ „Паисий Хилендарски“. Представените материали и дисертационни резултати напълно съответстват на минималните национални изисквания.

Въз основа на съдържанието на дисертационният труд смятам, че професор, доктор по право Дарина Пеева Зиновиева е доказала задълбочените ѝ теоретични знания и високи професионални умения по Административно право и процес и в професионално направление 3.6. Право. Цялата научна дейност на кандидатката е проява и доказателство за качествата и уменията ѝ да провежда изследвания с резултат получаване на оригинални и значими научни приноси с практическа приложимост.

Поради посоченото по-горе, убедено давам своята положителна оценка за проведеното изследване, представено от рецензираните по-горе дисертационен труд, автореферат, постигнати резултати и приноси, и предлагам на членовете на научното жури да се присъди научната степен „доктор на науките“ на Дарина Пеева Зиновиева в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право (Административно право и процес).

2.01.2025 г.

Рецензент:

професор доктор по право Сашо Георгиев Пенев