

РЕЦЕНЗИЯ

от

проф. д-р Иван Тодоров Тодоров

на дисертационен труд за присъждане на научна степен **„доктор на науките“**

по: област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право (Административно право и административен процес)

Автор: проф. д-р Дарина Пеева Зиновиева – Пловдивски Университет „Паисий Хилендарски“.

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 проф. д-р Дарина Пеева Зиновиева, катедра „Публичноправни науки“ към Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

Представеният комплект материали на хартиен носител е в съответствие с Чл.45 (4) от Правилника за развитие на академичния състав на ПУ и 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;
- 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;
- Диплома за образователна и научна степен „ДОКТОР“ №25131 от 06.04.1998 г. на висшата атестационна комисия.

Кандидатът е приложил 15 статии.

2. Кратки биографични данни

Проф. Дарина Зиновиева е изтъкнат представител правната наука. Проф. Зиновиева се формира като изявен учен на основата на съчетанието от обширни практически знания, изключително задълбочени научни трудове и отдаденост към преподавателската дейност.

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

Тълкуването в правото е именно тази дейност, която най-отчетливо отличава юристите от другите специалисти, които познават дадена правна уредба. За да има правоприлагане трябва да е ясен точният смисъл на закона. А това е невъзможно без тълкуване. Ето защо точното правоприлагане е именно функция на правилното тълкуване. Тълкуването в публичното право е като цяло неразработена материя в българското право. Това определя изключителната актуалност на дисертационния труд.

Авторът с основание отбелязва, че приемането на Конституцията от 1991 г., създаването на Върховния административен съд, на Конституционния съд, приемането на България в ЕС и прилагането на Европейското право породиха многобройни противоречиви тълкувания на разпоредбите на публичното право.

4. Познаване на проблема

Авторът е цитирал впечатляващо количество българска и чуждестранна литература, а също и многобройна съдебна практика на Конституционния съд, на Върховния

административен съд, на административни съдилища, на Съда на ЕС, на Европейския съд по правата на човека, а също и на други чуждестранни правораздавателни институции. Проф. Зиновиева изключително точно е селектирала научните изследвания и съдебната практика, които са относими към темата на дисертацията и ги е подложила на детайлен и комплексен творчески анализ. По този начин авторът демонстрира изявено задълбочен поглед върху темата на дисертацията.

5. Методика на изследването

Авторът е направил впечатляващ комплексен анализ едновременно на нормативната уредба, научните трудове и съдебна практика. Всеки анализ е систематично следван от синтез като са направени съответните обобщения и изводи. Авторът широко използва сравнителноправния метод. Основните проблеми сполучливо са подложени на исторически анализ и обобщение. Използвани са и методи от други обществени науки.

6. Характеристика и оценка на дисертационния труд

Дисертационният труд се състои от въведение, три части и заключение. Грите части общо съдържат 32 точки.

Първата част е „ТЪЛКУВАНЕ НА МАТЕРИАЛНОПРАВНИТЕ НОРМИ В ПУБЛИЧНОТО ПРАВО“. В нея е разгледано използването на общите принципи и принципите на отделните правни институти при тълкуването. Съществено място е отделено на начините на търсене на целта на законодателя в публичното право и значението ѝ при тълкуването. Анализирана е как спецификата в административното право се отразява на тълкуването при положение, че се прилагат много по-голям брой нормативни актове и то с различна юридическа сила. Изследвани са спецификите при тълкуването в административното, наказателното право и в другите правни отрасли на публичното право. Разгледани са аспектите на тълкуването при прилагането на Европейското право.

Втората част е озаглавена „ПРОЦЕСУАЛНИ СПЕЦИФИКИ НА ТЪЛКУВАНЕТО В НАЦИОНАЛНОТО, ЕВРОПЕЙСКОТО И МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВОСЪДИЕ“. И съответно са изследвани специфичните начини на тълкуване в процесуалното право. Специално място е отделено на съотношенията в тълкувателната дейност, направена от

правораздавателните органи в България и относимите правораздавателни органи извън страната.

Третата част е озаглавена „РАЗВИТИЕ НА ТЪЛКУВАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ В ПУБЛИЧНОТО ПРАВО“. Авторът е направил обстоен исторически преглед и анализ като е дал тенденциите в развитието на тълкувателната дейност.

7. Приноси и значимост на разработката за науката и практиката.

Дисертационният труд съдържа значими научни приноси. Ще посоча само някои от тях.

На първо място авторът установява кои са най-съществените тълкувателни способности в публичното право и чрез систематичното им прилагане прави модели на тълкуване на важни правни институти. Дисертантът прави изключително важният извод, че при прилагането на множество нормативни актове в административното право на първо място следва да се установи целта на законодателя към конкретния случай, чрез едновременен анализ на няколко нормативни акта.

Проф. Зиновиева прави задълбочен анализ на тълкуването в различните отрасли на публичното право. При тълкуването в административното право един и същ административен орган може да издава и да прилага акта. Кое то дава възможност за съчетаване на автентично тълкуване с тълкуване при правоприлагането. Това създава различни възможности за тълкуване в сравнение с другите правни отрасли, които възможности са детайлно изследвани и след това прилагани. Авторът чрез внимателен анализ по същество стига до извода, че съчетанието между множество различни по степен нормативни актове предполага на първо място да се направи тълкуване на понятията в съответствие с по-високите по степен нормативни актове. Тълкуването в административното право се усложнява и от възможността в административното право да има съчетаване на обвързана компетентност с оперативна самостоятелност. Кое то налага тълкувателната дейност на първо място да се насочи към точното им разграничаване.

Авторът специално обръща внимание, че в административното право и процес има елементи и на равнопоставеност – административните договори, споразуменията и др. Кое то предполага и прилагане и на специфични за гражданското право методи на тълкуване.

Авторът установява, че най-големи проблеми при тълкуването има при установяване на материалноправната законосъобразност.

Съществен научен принос се съдържа в анализа на автентичната тълкувателната дейност на административните органи. Разгледана е значителна по обем съдебна практика. Авторът обосновано установява празнота в закона и прави предложение *De lege ferenda* в АПК да се уреди формата на тълкувателния акт, издаван от административния орган.

Научен принос е предложената от автора система на тълкуване при действието на едновременно на Конституционни принципи и принципи на АПК и то при едновременното действие на няколко правни акта – административен акт, граждански договор, подзаконов административен акт, в който има промени по различно време. Авторът прави не само теоретично значим, но и практически значим модел на тълкуване въз основа на съчетаване на правни принципи от различен порядък, методи за тълкуване от няколко правни отрасли и историческо тълкуване.

Важен научен принос представляват изводите на автора при анализа на чл.169 АПК за „балансиране на диспропорционалността“ при упражняване на оперативна самостоятелност. Това е важен механизъм срещу злоупотребата на административните органи с оперативна самостоятелност. Изводите се базират на обстоен анализ на чуждестранни автори и дела на Европейския съд по правата на човека и дело на Шеврон в САЩ.

Специално внимание авторът отделя на изясняване на понятието „неопределен правен термин“. Проф. Зиновиева дава точен и последователен модел на тълкуване в тези случаи - общоприети дефиниции, конструкция на нормата, законова цел, историческо тълкуване, езиково тълкуване, сравнителен анализ.

Научен принос представляват изводите при съпоставянето на тълкувателната дейност в конституционното и административното право. В частност принос представлява установяването на неписаните реквизити и последователността им при тълкувателните актове на КС. Съществено за тълкуването в Конституционното право е, че там следва първо да се установи дали съответната конституционна норма има непосредствено действие или представлява само принцип и има съответното указващо съдържание.

Съществен принос са предложенията за оптимизиране на нормативната уредба на АПК. Такова напр. е предложението за промяна в чл.99 АПК.

Научен принос е тълкувателното попълване на празнота в закона по въпроса може ли прокуратурата да даде тълкуване на законова разпоредба, касаеща дейността ѝ, като авторът обосновава теза как следва да стане това.

Приносен момент е изясняването на понятието „Конституционна идентичност“. По този въпрос авторът прави обстоен анализ на българска и чужда доктрина и съдебна практика, решение на КС на Полша, Резолюция на Европейския парламент.

Съществен научен принос е предложението *de lege ferenda* в ЗНА да се предвиди в производството по издаване на нормативен акт да се въведе „преглед на терминологията“.

Изключително интересни и полезни са изводите на автора по отношение на „нетипичните административни актове“ и т.нар. „soft law“ – указания, методики, препоръки, етични кодекси и пр. Авторът изгражда отлично обоснована и практически много полезна критериална система за правната им квалификация и съответно за приложимото производство по издаването им.

От изключително значение са изводите на автора за ролята на социалните влияния при актуално тълкуване в Наказателното право и специално въздействието върху вътрешното убеждение за укоримост на деянието.

8. Преценка на публикациите по дисертационния труд

В 15-те статии във връзка с дисертационния труд, публикувани в периода 2012 – 2024 г., се излагат най-важните анализи и изводи на автора по темата. Отражават се най-актуалните и практически важни въпроси. Темите са разгледани задълбочено и точно с ясни и практически полезни изводи.

9. Лично участие на автора

Несъмнено е изявеното лично участие на дисертанта в направеното изследване. Научните приноси на автора са изцяло негова лична заслуга, базирана на сериозен подбран от него научен апарат.

10. Автореферат

Авторефератът по много точен начин дава основните тези и приносни моменти на автора. От автореферата може да се придобие точна представа и за практическите ползи от научния труд.

11. Критични забележки и препоръки.

Не бих могъл да посоча съществени критични бележки. Позволявам си да изкажа някои мои виждания, като изрично посочвам, че тезите на проф. Зиновиева са отлично обосновани.

Авторът посочва, че правото да се игнорира правна норма с по-малка юридическа сила, противоречаща на по-висшестояща норма, е предоставено като компетентност само на правораздавателните органи. Дисертантът цитира становища, че чл.5 от АПК е несъвместим с чл.15, ал.3 от ЗНА. И съответно административният орган не бива да изема компетентността на правораздавателните органи като прави свое тълкуване на приложимата норма. Да, наистина - според чл.15, ал.3 от ЗНА *„Ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт.“* Но освен тази разпоредба, чл.5, ал.1 от АПК предвижда, че *„Когато постановление, правилник, наредба, инструкция или друг подзаконов нормативен акт противоречи на нормативен акт от по-висока степен, прилага се по-високият по степен акт.“* Чл.5, ал.1 от АПК не противоречи на чл.15, ал.3 от ЗНА, защото двете разпоредби уреждат правомощия на различни органи, които не си противоречат. Ето защо всеки административен орган би следвало да прилага чл.5, ал.1 от АПК. Авторът съвсем коректно цитира и Съда на ЕС (Case 103/88 Fratelli Costanzo v Comune di Milano), което задължава административните органи да не прилагат националното законодателство, когато то противоречи на правото на ЕС, а да прилагат пряко правото на ЕС. По този начин чл.5 АПК има потвърждение и от правото на ЕС.

Поради изложеното евентуално би могло и да се преосмисли и предложението *de lege ferenda* да се счита за нищожен административният акт, издаден в случаите, когато административният орган е приел, че дадена норма противоречи на норма с по-висока юридическа сила, вместо по силата на чл.16, ал.1 ЗНА само да уведоми органа, издал незаконосъобразната норма.

12. Лични впечатления

Познавам проф. Зиновиева от много години и категорично мога да твърдя, че тя е изграден изключително сериозен учен и преподавател, като в допълнение следва да се отбележи, че притежава и впечатляващи практически знания.

13. Препоръки за бъдещо използване на дисертационните приноси и резултати

Трудът е от изключително значение и за занимаващите се с научна работа, и за практикуващите юристи, защото тълкуването е иманентно присъщо на правораздаването. А това е първото цялостно изследване на тълкуването в публичното право.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисертационният труд представлява фундаментално научно изследване, което съдържа многобройни и впечатляващи научни приноси с изключително значение и за теорията и за практиката.

Поради изложеното давам категорична положителна оценка на проведеното изследване и предлагам на научното жури да присъди научната степен „доктор на науките“ на проф. д-р Дарина Пеева Зиновиева – Пловдивски Университет „Паисий Хилендарски“ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право (Административно право и административен процес).

16.01.2025 г.

Рецензент:

(проф. д-р Иван Тодоров Тодоров)