

РЕЦЕНЗИЯ

на дисертационен труд “Съдебен контрол върху нормативни административни актове на общинските съвети”

на Ваня Вълкадинова, докторант задочна форма на обучение в катедра Публичноправни науки и публичен мениджмънт, Правно-исторически факултет, ЮЗУ “Неофит Рилски” - Благоевград

за присъждане на образователната и научна степен “Доктор” по област на висше образование – социални, стопански и правни науки, професионално направление – 3.6. Право (Административно право и административен процес)

от проф. д-р Иван Стоянов, Катедра Публичноправни науки, Юридически факултет, ПУ “Паисий Хилендарски”

1. **Общи данни.** Представеният дисертационен труд е в обем от 212 страници, разделен на четири глави с увод и заключение, библиография с над 100 заглавия на български и английски език.

2. **Значителни части от дисертационния труд са публикувани** – има 5 публикации по темата на дисертацията.

3. **Текстът на автореферата** представя изцяло и пълноценно съдържанието и идеите в дисертацията.

4. Оценка на дисертационния труд

4.1. **Актуален проблем.** Актуалността на представения дисертационен труд е безспорна.

Първо, държавите – членки на Съвета на Европа считат, че органите на местното самоуправление са една от главните основи на всяко демократично устройство /вж. Европейската харта за местното самоуправление/.

Второ, местното самоуправление е един от основните конституционни принципи /чл. 2, ал. 1 КРБ/.

Трето, в рамките на ЕС особено актуален е проблема за „Европа на регионите“.

Четвърто, това е първото цялостно монографично изследване в българската правна литература на този важен за правната теория, за административната и съдебната практика проблем.

Разработеният проблем за уредбата на нормотворческата компетентност на общинските съвети, видовете нормативни административни актове на общинските съвети и правомощията на съда при осъществяване на контрол за законосъобразност върху тази дейност на местните органи на самоуправление, в съчетание с критичния анализ на законодателството в областта, е актуален и значим в научен и научно - приложен аспект и поради това, че се отнася до:

а) материално-правните и процесуално-правни аспекти на нормотворчеството на местните органи, предявените от закона изисквания за законосъобразност при издаване на нормативни административни актове с местно значение и осъществявания контрол за законосъобразност от съдилищата върху тях;

б) трудностите в процеса на изготвяне и приемане на нормативни административни актове от общинските съвети и при упражняване на съдебния контрол за съответствието им със закона, както и с тълкуването и прилагането на общите и специални материални и процесуални закони;

в) необходимостта от изменение и допълнение на общите и специални закони за подобряване на регулирането в сферата на нормотворческата дейност на общинските съвети и съдебния контрол за изработване на успешен модел на управление на местните общности.

Липсата на задълбочени теоретични разработки по проблематиката, които да насочат практикуващите юристи при тълкуване и прилагане на нормите в изследваната област, както и противоречивата съдебна практика, изискват обобщено изследване на правната уредба на издаваните от общинските съвети нормативни административни актове най-общо и в частност на видове и на спецификите, и обхвата на съдебния контрол за тяхната законосъобразност, с посочване на слабостите и набелязване на мерки за преодоляването им. Тези основни задачи на дисертационния труд са постигнати от докторанта в изследването, а резултатите от тях са полезни за практиката.

Анализът на дисертационния труд позволява да се открият две равнища на научни приноси:

Първото е научно-теоретично.

1. В нашата литература отсъства изследване, което да е посветено на цялостната материално-правна и процесуално-правна уредба на нормотворческата дейност на общинските съвети и на съдебния контрол за тяхната законосъобразност и тази оскъдност на научните изследвания в областта придава на труда особена актуалност и значимост.

2. Докторантът, изхождайки от факта, че издаваните от общинските съвети нормативни административни актове представляват важна част от правната ни система, предлага идеи за бъдещи законодателни решения в областта на правоприлагането за повишаване ефективността на регулацията на местните обществени отношения посредством този вид правни актове, подобряването и осъвременяване на съдебната защита срещу незаконосъобразните от тях.

Второто равнище е научно-приложното /практическото/.

1. В тази част дисертационният труд има значителен успех. Анализът в дисертационния труд на правните норми в областта на нормотворческата компетентност на общинските съвети; изследването на условията за законосъобразност при тяхното приемане; изследването на процесуалните проблеми при упражняването на правото на защита срещу незаконосъобразните от тях и пред правораздавателната дейност на съдилищата, включително изследването на последиците на съдебното решение, са практически полезни за успешното изработване и приемане на нормативни административни актове.

2. Особен интерес представлява анализът на съдебната практика, която илюстрира изводите на докторанта, и във връзка с необходимостта тя да бъде обобщена и да бъде наложено еднакво прилагане на закона. Специално внимание за практикуващите юристи заслужава и отделеното място на видовете наредби на общинските съвети, спецификите на основанията по чл. 146 АПК при оспорване на нормативни административни актове, спецификите на правомощията на съда при отмяна на нормативни административни актове и действието на съдебното решение.

3. Предложенията *de lege ferenda* в изследването са предизвикателство, чиито предимства са анализирани в дисертационния труд.

4.2. **По същество** дисертационният труд е посветен на съдебния контрол върху нормативните актове на общинските съвети, като най-важни актове за регулиране на обществените отношения от местно значение. Предмет на критичен анализ са съответните разпоредби на КРБ, ЗНА, АПК, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Европейската харта за местното самоуправление и редица други. След приемането на Р България за член на ЕС съдебният контрол върху актовете

на общинските съвети придобива нови измерения – поради своята специфика този контрол се обособи като самостоятелен дял в административното правосъдие.

Статутът на докторанта като съдия в Административен съд – Благоевград ѝ позволява да подложи на задълбочен критичен анализ както практиката на Върховен административен съд, така също практиката на Административен съд – Благоевград и на редица други административни съдилища в страната и на тази основа да направи редица обосновани предложения *de lege ferenda*, които заслужават вниманието на законодателя.

Глава първа е посветена на нормативните административни актове на общинските съвети. В исторически аспект са разгледани възникването и развитието на местното самоуправление в България. Като излиза от общото понятие за административен акт, докторантката разкрива специфичните особености на нормативните административни актове, издавани от общинските съвети – като актове, които регулират обществените отношения, възникващи в процеса на функционирането на местното самоуправление, които имат ограничено териториално действие.

Специално внимание е отделено на вторичния характер на правните норми, съдържащи се в тези нормативни актове, което намира и нормативна опора в изискването на чл. 75, ал. 4 АПК във всеки нормативен акт да се посочва правното основание за неговото издаване.

Изяснена е същността на наредбите, правилниците и инструкциите, издавани от общинските съвети, като се подлагат на критичен анализ становищата в правната доктрина, които отричат нормативния характер на някои от тази категория актове.

Докторантката обособява наредбите на общинските съвети в две групи: наредби по чл. 7, ал. 2 ЗНА, с които се конкретизират вече

съществуващи правни норми, и наредби по чл. 8 ЗНА, с които за първи път се уреждат обществени отношения от местно значение. Наредбите от втората група са подзаконови нормативни актове, регулиращи първично поддаващи се на трайна уредба обществени отношения от местно значение. С тези наредби общинските съвети доразвиват законовата уредба, без да са обвързани от конкретен закон – тук според мен е допуснато известно несъответствие.

Глава втора проследява историческото развитие на административното правосъдие в България и анализира основните характеристики на съдебния контрол върху нормативните административни актове на общинските съвети, като контрол за законосъобразност и обективно правосъдие. Прави се разлика между понятията “контрол” и “надзор”. Предмет на анализ са видовете правораздавателен контрол и са направени някои предложения *de lege ferenda*.

Въз основа на критичния анализ на становищата в правната доктрина се прави предложение за изменение в законодателството с цел преодоляване на противоречивата съдебна практика относно косвения съдебен контрол върху нормативни административни актове, като се поддържа, че в този случай съдебното решение не притежава *res judicata*.

Допустимостта на този контрол се основана на чл. 15, ал. 2 ЗНА. Предлага се ограничаване правомощията на съда за осъществяване на косвен съдебен контрол върху нормативни административни актове само на основания, водещи до нищожност на акта.

Приносен в тази част на изследването е критичният анализ на теоретичните схващания за условията по чл. 6 АПК. Несъмнено е практическото значение на този въпрос. Докторантът е постигнал целта на изследването, като е дал отговор на един спорен въпрос - дали

неспазването на някое от условията по чл. 6 АПК би следвало да доведе до отмяната на нормативен административен акт на общински съвет като несъответен на закона.

Особено ценни са предложенията за усъвършенстване на законодателството в областта на косвения съдебен контрол върху нормативни административни актове с идеята за преодоляване на един толкова болезнен проблем – противоречивата съдебна практика, която създава несигурност и може да има за последици неравно третиране на едни и същи лица, адресати на нормативен административен акт, в сходни случаи.

Третата глава е основна за изследването. Докторантката е разгледала подробно и критично всички основания за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети и е постигнала целта на този анализ - да се усъвършенстват в законодателството специфичните изисквания за форма на нормативните административни актове на общинските съвети и изисквания към самия нормотворчески процес. Конкретните предложения за законодателни промени са насочени към обезпечаване на законността и защитата интересите на местните общности в процеса на изработване и окончателно приемане на нормативни административни актове от общинските съвети. Препоръчаните промени са продиктувани от важното значение на нормотворческата дейност на органите на местно самоуправление за развитието на местните политики и обществени дела.

С особена практическа стойност са разработените примерни критерии за разграничение от правораздавателните органи на нищожните от унищожаемите нормативни административни актове при нарушения на отделните изисквания за законосъобразност.

Приносни са предложенията на автора за институционализация на процедурите за консултация със заинтересуваните местни общности, които ще бъдат засегнати от приложението на нормативен административен акт на общинския съвет. Това е една възможност разнообразни и дори противоречиви интереси да бъдат отчетени в процеса на административно правотворчество, което също така би подобрило този процес и би имало ролята на ефективен контрол върху целесъобразността на решенията на общинските съвети при уреждане на въпроси от местно значение с нормативни административни актове.

Глава четвърта е посветена на особеностите на правораздавателния процес - предмет и обект на съдебния контрол за законосъобразност върху нормативни административни актове на общинските съвети, правният интерес в съдебното производство по оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети, ефекта на жалбата срещу нормативен административен акт на общински съвет за спиране на действието му, правомощията на съда при решаване на делото, действие на съдебното решение и правни последици от отмяната на нормативен административен акт на общински съвет. Търсен е и е успешно защитен отговора на редица дискуссионни и изключително важни въпроси – за всеобхватността на съдебния контрол за законосъобразност върху актовете на общинските съвети от гледна точка на възможността правилникът за организацията и дейността на общинския съвет и неговите комисии, както и инструкциите, уреждащи начина на изпълнение на издаден от съвета нормативен административен акт или уреждащи само служебна материя, да бъдат обект на административното правосъдие; за правото на подчинените органи да обжалват пред съда инструкциите на общинските съвети, основано на разпоредбата на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, която задължава държавните служители “при изпълнение на своята служба да се ръководят единствено от закона”.

Четвърта глава съдържа и прогнози за евентуални промени, както и ценни предложения *de lege ferenda*, например за изменение на чл. 190, ал. 1 АПК и чл. 45, ал. 4 ЗМСМА относно последиците на жалбата и оспорването от областния управител за действието на нормативен административен акт на общински съвет; за изменение и/или допълнение на чл. 304 АПК с предвиждане за налагане на санкции на общинските съвети за неизпълнение на съдебно решение по оспорване на нормативен административен акт; за усъвършенстване на законодателството в областта на отговорността на държавата и общините за вреди – ЗОДОВ, като се признае възможност за търсене на обезщетение при бездействие на общински съвет да изпълни произтичащото си от закон задължение да приеме нормативен административен акт.

5. Приноси.

Дисертацията е първо за България цялостно изследване на правораздавателния контрол върху нормотворческата дейност на общинските съвети. Обработен е голям обем актове и специализирана литература, за да се анализират факторите, определили логиката на това развитие. Дисертацията съдържа анализ на аспекти от националното законодателство, имащи отношение към нормотворческата компетентност на местните органи на самоуправление. В такава светлина авторът е отправил и някои препоръки за усъвършенстване на правната уредба на правомощията на общинските съвети в процеса на изработване на проекти за нормативни административни актове и окончателното им приемане, участието на гражданите в този процес, правомощията на съда при упражняването на контрола за законосъобразност.

Наред с анализа на позитивноправната уредба, теорията и предложенията *de lege ferenda*, дисертационният труд е приоритетно насочен към практиката. Въпросът как гражданите най-адекватно да

защитят и гарантират своите нарушени права от незаконосъобразните актове на общинските съвети е централен за разработката.

В предложения дисертационен труд могат да бъдат обособени следните приноси:

- разгледана е същността и видовете нормативни административни актове на общинските съвети.

- анализирана е нормотворческата компетентност на общинските съвети по действащото законодателство.

- изведени са критерии за отграничаване на отделните видове нормативни административни актове на общинските съвети.

- обособени са по групи и са изследвани характеристикните белези на приеманите от общинските съвети наредби по чл. 7, ал. 2 ЗНА и тези по чл. 8 ЗНА.

- разгледани са основанията за оспорване на нормативните административни актове на общинските съвети.

- анализирано е действието на съдебното решение по дела за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети.

- изследвани са последиците от неизпълнение на съдебно решение по дела за оспорване на нормативни административни актове на общинските съвети.

- изследвани са възможните хипотези на настъпили вреди от нормативен административен акт на общински съвет и отговорността за тяхното обезщетяване.

6. Заключение

След направения анализ на представената за рецензия дисертация и с оглед на убедителността на изводите и приносите, заявявам в качеството

ми на рецензент, че дисертационният труд на Ваня Вълкадинова отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и има всички необходими качества да бъде успешно защитен за придобиване на образователната и научна степен доктор.

Предлагам да бъде дадена положителна оценка на дисертацията и да се присъди научната и образователна степен *доктор* на Ваня Вълкадинова, задочен докторант в катедра Публичноправни науки и публичен мениджмънт на Правно-исторически факултет на ЮЗУ “Неофит Рилски”, гр. Благоевград.

Проф. д-р Иван Стоянов

Катедра Публичноправни науки,

Юридически факултет,

ПУ “Паисий Хилендарски”