

СТАНОВИЩЕ

От: доц.д-р. Веселина Канатова – Бучкова

Правно-исторически факултет на ЮЗУ“ Неофит Рилски“, гр.Благоевград

Катедра „Публичноправни науки“

Административно право и административен процес

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен **„доктор“** по „административно право и административен процес“ в ЮЗУ“Неофит Рилски“, гр.Благоевград

Основание за представяне на становището: участие в състава на научното жури за защита на дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“ по научната специалност Административно право и административен процес в научно направление 3.6 Право в ЮЗУ“Неофит Рилски“, гр.Благоевград, съобразно заповед № 948/01.07.2020 г. на ректора на ЮЗУ“Неофит Рилски“, гр.Благоевград.

Автор на дисертационния труд: Албена Георгиева Иванова

Тема на дисертационния труд: „Правни механизми за контрол на обществените поръчки“

Научен ръководител: доц.д-р.Веселина Лъчезарова Канатова - Бучкова

I. Информация за дисертанта.

Докторантката е родена през 1967 г. в гр. София. Завършила е право в Софийски университет „Климент Охридски“ през 1993 г. и е магистър по международно право – право на ЕС в същия университет. От 1994 г. е адвокат в Софийска адвокатска колегия, а от 2017 г. е асистент в катедра „Публичноправни науки“ в ПИФ на ЮЗУ „Неофит Рилски“, гр.Благоевград.

II. Обща характеристика на представения труд.

Трудът е съобразен с изискванията на чл. 27 от ППЗРАСРБ. Структуриран е в три глави, с общ обем на дисертацията – 225 страници. Използваната литература е изключително богата – библиографията към дисертацията включва 182 научни публикации, от които 129 автора на български език и 53 автора на английски, немски и френски език.

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

Темата е разделена в три глави.

В първата глава е разгледан въпросът за административния контрол върху обществените поръчки, осъществяван от административните органи със специална компетентност. Обособени са видовете контрол, правомощията на органите, механизмите, по които се извършва, както и е направен анализ от резултатите от дейността на органите и са направени предложения за подобряване ефективността на административния контрол. Административният контрол върху обществените поръчки е квалифициран като предварителен, текущ (мониторинг) и последващ. Подробно са изследвани видовете органи, които реализират контролът върху обществените поръчки. Разгледани са функциите и е направен анализ на дейността на Агенцията за обществените поръчки, която осъществява предварителен външен контрол за законосъобразност в сферата на обществените поръчки. Нееднократно в темата се посочва, че контролът се осъществява въз основа на подзаконов нормативен административен акт, както и методически указания на изпълнителния директор на АОП. Добре е да се разгледа от юридическа гледна точка характерът на методическите

указания и тяхното правно действие, ако има такова, спрямо контролните органи и субектите на проверка. Препоръчително е също така да се изследва въпросът за правното значение на становищата на АОП, резултат от осъществявания контрол върху възложителите и да се направят собствени изводи относно посочените несъвършенства в правната уредба на контрола и неговата реализация. В първа глава са изследвани и систематизирани съставите на административни нарушения по ЗОП, ведно с практиката на съда по оспорване на наказателни постановления за наложени административни наказания, като е направен извод, че най-честите нарушения, извършвани от възложителите, са тези, свързани с използването на дискриминационни изисквания по отношение на кандидатите за участие в процедурите за обществени поръчки. Направено е и предложение *de lege ferenda* за изменение на закона, свързано с налагане на принудителна административна мярка, в случаите на повторно извършени административни нарушения.

Глава втора е озаглавена „Юрисдикционен контрол в областта на обществените поръчки“. В нея се разглежда статутът и правомощията на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), както и производството, което се развива пред Върховния административен съд по отношение оспорване актовете на Комисията. Поддържа се виждането, че КЗК е административна юрисдикция – правомощие, което произтича по тълкувателен път от решение № 6 от 11.11.2008 г. на Конституционния съд на РБ, както и че правораздавателният контрол е двуинстанционен – извод, който също произтича от решението на КС (стр. 82). С оглед на това възприемане се посочва, че в понятието „правораздавателни органи“ се включват както съдилищата, така и особените юрисдикции, а съдебният контрол е двуинстанционен и Върховния административен съд действа като касационна инстанция по отношение на решенията на КЗК. Не споделям становището, че правораздавателният контрол в сферата на обществените поръчки е двуинстанционен, а Върховния административен съд е касационна инстанция по отношение на решенията на Комисията за защита на конкуренцията. Решенията на КЗК са административни, а не правораздавателни актове и съдебният контрол върху тях се осъществява от Върховния административен съд като първа инстанция, съобразно правилата на родовата подсъдност, чието решение е окончателно по силата на специална разпоредба от ЗОП (чл. 216, ал. 6 ЗОП). В случай, че се възприеме изолираното в теорията становище на проф. Хрусанов за това, че решенията на КЗК са съдебни актове и контролът от ВАС е касационен, то се ограничава

съществено правото на защита на заинтересованите лица срещу незаконосъобразни актове и решения на административни органи, тъй като касационният съд има коренно различни правомощия, в сравнение с правомощията на първата инстанция, а и касационните основания за оспорване са установени в АПК съобразно вида порок в съдебно решение, а не административен акт. Действително нормата на чл. 216, ал. 7 ЗОП, в сила от 01.01.2020 г., предвижда, че за неуредени въпроси относно производството по жалбата се прилагат разпоредбите на глава дванадесета АПК – касационно производство, но е спорен въпросът дали субсидиарното препращане към друг процесуален ред на АПК може да обоснове различен характер на производството, което се развива пред ВАС. Спорен е въпросът и за допустимостта изобщо на подобно препращане към общия процесуален закон с разпоредба от материален закон. Добре е да се изложат, в тази връзка, и собствени съображения, които подкрепят становището на автора за двуинстанционност на **съдебния контрол** по отношение на актовете, действията и бездействията на възложителите на обществени поръчки. Не възприемам и посочването на стр. 144, че „Според действащото законодателство, ВАС има статут основно на касационна съдебна инстанция”. То не почива на принципите на административния процес и уредбата му в кодифициращия закон. Аргумент в подкрепа на посоченото е и изводът, който се прави при разглеждане практиката на ВАС относно оспорване решенията на КЗК стр.159, където се посочва, че те са отменени от Върховния административен съд **поради липса на мотиви, което е порок във формата на административен акт, а не касационно основание за отмяна на съдебно решение.**

В производството по оспорване на актовете, действията или бездействията на възложителите пред КЗК са направени две конкретни предложения *de lege ferenda*, които намирам за приносни моменти в изследването. Приносен момент е и разграничението между понятията „подизпълнител” и „трето лице” по смисъла на ЗОП и посочената практика на КЗК в тази връзка. Препоръчвам въпросът за добросъвестността на жалбоподателя да се развие по-подробно, с оглед принципите на директивата и чл. 6 АПК, като се направи и собствен извод за целта на тази разпоредба, какво означава добросъвестен, с оглед какви критерии да се преценява добросъвестността и т.н.

В трета глава е изследван въпросът за контрола, осъществяван от Европейската комисия и Съда на Европейския съюз в областта на обществените поръчки, като е

анализират съставът, статутът и функциите на Комисията, правомощията ѝ да предприеме действия срещу държава-членка за неизпълнение на задължения по чл. 258 ДФЕС, както и самото производство по установяване на нарушение. Изследван е мониторингът, който провежда Комисията, актовете, резултат от него, и влиянието им върху развитието на правната уредба на обществените поръчки. В раздел втори на глава трета е разгледан статутът, правомощията и видовете производства пред Съда на ЕС. Извършен е подробен и аналитичен анализ на практиката на СЕС и са изведени принципните постановки при обществените поръчки, което съставлява приносен момент в изследването, пред фактът, че решенията на СЕС са задължителни за националните съдилища.

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

С оглед на горното, предлагам на научното жури да бъде присъдена образователна и научна степен „доктор“ по научната специалност 3.6 „Право“ на Албена Георгиева Иванова, редовен докторант в катедра „Публичноправни науки“ на ПИФ в ЮЗУ „Неофит Рилски“ – Благоевград.

Доц.д-р. В.Бучкова