СТАНОВИЩЕ

От: проф. д-р Ганета Минкова Минкова,

Институт за държавата и правото при БАН

ПРАВО (АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВЕН ПРОЦЕС), професионално направление 3.6

***Относно*: конкурс за заемане на академичната длъжност „професор“ по Административно право и административен процес, професионално направление 3.6, в ИДП на БАН**

Основание за представяне на становището: участие в състава на Научното жури за конкурс Заповед № РД-09-81 от 24.09.2021 г. на Директора на ИДП при БАН

Данни за кандидата и конкурса

В конкурса за заемане на академичната длъжност „професор“ по Административно право и административен процес участва един кандидат – доц. Веселина Канатова-Бучкова. Съгласно изискванията на Закона за развитието на академичния състав в Република България и Правилника за неговото приложение тя е приложила необходимите документи във връзка с процедурата за заемане на академична длъжност.

Кандидатът Веселина Канатова-Бучкова заема към настоящия момент академичната длъжност „доцент“ по същата научна специалност в Института за държавата и правото при БАН, като участва активно в работата на секцията по Публично-правни науки, а също така е ръководител на няколко докторанта в института.

Приносни моменти на научните трудове, представени за участие в конкурса

Доцент Веселина Канатова-Бучкова е представила за участие в конкурса две монографии и няколко статии, както следва:

I. Монографията „Въпроси на административния процес“

Представеният научен труд „Въпроси на административния процес“ е продължение на една традиция в административно-правната теория, посветена на изследване на административния процес. Към нея се причисляват монографии и

студии на изтъкнати учени като: „Административно правосъдие“ и „Особените юрисдикции в областта на администрацията“ с автор акад. Петко Стайнов, „Производство за издаване на индивидуални административни актове“ с автор проф. Кино Лазаров, „Субекти на административния процес по Закона за административното производство“ с автор проф. Дончо Хрусанов, „Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК“ с автор проф. Емилия Панайотова. Наличието на значителен брой монографии и студии, посветени на проблемите на административния процес, изисква продължителна подготовка за проучване на съществуващите теоретични изследвания и задълбоченост при формулирането на научните задачи и извеждането на научните приноси.

Във връзка с представеното научно изследване следва да се открояят следните приносни моменти:

1. Всеобхватността на монографията по отношение на обекта и предмета на Изследването. В научния труд се разглеждат както производствата, уредени в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), така и в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Решението на авторката да определи по този начин обекта на изследването налага формулирането на общи характеристики между производствата, уредени в посочените нормативни актове, а това е една нелека задача. Въпреки това на редица места са направени уместни сравнения между нормативната уредба на двата закона – например във връзка с доказателствените средства.

В изследването са разгледани всички фази на административния процес – от производството по издаване на акт, през възобновяването на административното производство до производството за отмяната на влязло в сила съдебно решение, постановено по административен спор, като не се пропуснати и исковите, и изпълнителните производства.

Както посочихме, изследването включва и административно-наказателните производства по ЗАНН. При последните изменения и допълнения на закона, които ще влязат в сила в края на 2021 г., бяха уредени редица нови институти, които все още не са били предмет на анализ. Изложението съдържа приносни моменти относно изменената и допълнена уредба, като например сключването на споразумение и възможността за редуциране на паричните наказания и санкции или връчването на наказателното постановление чрез изпращане на съобщение до персонален профил,

регистриран в информационната система за сигурно електронно връчване като модул на Единния портал за достъп до електронни административни услуги, или въвеждането на административното наказание „безвъзмезден труд в полза на обществото“.

2. Задълбоченото разглеждане на въпросите за издаването и за оспорването на актовете. Богатата съдебна практика, която е коментирана, дава възможност да бъдат очертани съществени проблеми, породени от многостепенността на уредбата, тъй като в редица специални закони се съдържат текстове, които трябва да бъдат тълкувани систематически и прилагани едновременно с разпоредбите на общите процесуални закони.

3. Поставянето на въпроса за лицата, които издават административни актове, въпреки че те не са административни органи, а само са натоварени с осъществяването на публични функции или изпълнението на обществени услуги. Тази възможност беше предвидена от законодателя при допълнението на чл. 21, ал. 1 АПК през 2018 г., но няма систематическо изследване на субектния състав на нормата.

II. Монографията „Искови производства по Административно-процесуалния кодекс“

В изследването „Искови производства по Административно-процесуалния кодекс“ авторката доц. Веселина Канатова-Бучкова си е поставила научната задача „да отговори на въпросите за съотношението и допустимостта на приложението на основните начала на гражданското съдопроизводство спрямо исковите производства по АПК, които попадат в обхвата на подведомствеността на административните съдилища и да даде конкретни правни разрешения по спорните въпроси от теорията и съдебната практика.“ Научната задача е постигната, като авторката създава едно комплексно изследване, в което всички видове искове и обхваща всички относими към тематиката проблеми.

Темата на изследването е актуална, тъй като при проверка в електронния каталог на Националната библиотека „Кирил и Методий“ се открива една статия с подобно заглавие, публикувана в сп. „Общество и право“, кн. 5, 2013 г., стр. 17 – 40, с автор Кремена Минчева-Хараланова. Следователно няма подробно цялостно изследване на исковите производства по АПК, особено в светлината на приложението на основните начала на гражданското процесуално право в административното правораздаване. Тук следва да отбележим научния труд на проф. Емилия Панайотова

„Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК“, издаден през 2018 г., в който задълбочено и в детайли се разглеждат принципите на административния процес. Също така статията на Момчил Тараланski „Основни принципи на административния процес пред административните органи и в съдебната практика по приложението на АПК“, публикувана в сп. „Теза“ през 2012 г. има отношение към разглежданите въпроси. Въпреки наличието на посочените научни изследвания, в сферата на исковите производства пред административните съдилища няма цялостна монографична разработка.

Във връзка с представеното научно изследване следва да се открояят следните приносни моменти:

1. Анализът на принципите на правото на Европейския съюз във връзка с иска по чл. 2в от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Принципите, уредени в националното законодателство, и принципите на правото на Съюза, макар и анализирани в различни части на труда, очертават общата рамка на изследваната тематика.

2. Изразеното становище, че административният съд, който разглежда иска, не може да действа служебно, без да е направено искане от страна в процеса, каквато възможност съществува в производствата по оспорване на административен акт. Засиленото служебно начало, характерно за административния процес, не намира приложение в исковите производства по АПК, където следва да се приложи ограниченото служебно начало съгласно чл. 7 от ГПК. От тази гледна точка, производствата по АПК се доближават повече до гражданския процес.

3. Анализът на актовете на нотариуса, който е лице, на което е възложено изпълнението на публична функция. Авторката правилно посочва, че в случая не нотариалният акт, а волеизявлението на нотариуса, че ще извърши или че ще откаже да извърши определено нотариално действие във връзка с подадена до него молба от заинтересовано лице, е административен акт. В този смисъл искът за установяване неистинност на административен акт по реда на АПК е разгледан изчерпателно, като е коментирана съдебна практика и е очертано разграничението на това производства с производства, уредени в ГПК.

4. Анализът на споразумението по чл. 20 АПК и направената критика на нормативната уредба във връзка с основанията, които водят до неговата нищожност

или унищожаемост. Също така следва да бъде подкрепена критиката на чл. 19в от АПК.

5. Анализът на най-новите законодателни решения, като например чл. 2в от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди или електронно връчване на съобщения.

III. Научни статии

За участие в конкурса са представени и няколко научни статии, в които също се разглеждат важни за Административното право и процес въпроси.

Заключение

В заключение трябва да се отбележи, че представените за участие в конкурса научни трудове – две монографии и статии, с автор доц. Веселина Канатова-Бучкова съдържат съдържа редица приносни моменти. Впечатление в представените монографии прави комплексността на научното изследване. В тях се поставят важни теоретични въпроси, като е разгледана значителна по обем съдебна практика, както и са направени тълкувания на редица текстове на АПК и ЗАНН. Затова трудовете са ценни не само за научната общност, но и всички практикуващи юристи, а и за студентите по право.

Доцент Канатова има опит като преподавател по Административно право и процес. Също така тя е ръководител на успешно защитили докторанти.

Поради цялостната научна и преподавателска дейност на доц. Канатова си позволявам да препоръчам на Научното жури за вземе решение, с което да предложи на Научния съвет на Института за държавата и правото при БАН да избере доц. Веселина Канатова-Бучкова на академичната длъжност „професор“.

С уважение:

/Проф. Ганета Минкова/

OPINION

By Prof. Ganeta Minkova Minkova, PhD

Institute for the State and the Law with the Bulgarian Academy of Sciences

LAW (ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE), Professional field 3.6

***Re*: Open competition for the academic position of Professor in Administrative Law and Administrative Procedure, professional field 3.6, at the Institute for the State and the Law with the Bulgarian Academy of Sciences**

Reason for presenting the opinion: this opinion is presented in my capacity of a member of the award panel of the competition by Order № RD-09-81 of 24.09.2021 of the Director of the State and the Law with the Bulgarian Academy of Sciences

Details of the applicant and the competition

Assoc. Prof. Veselina Kanatova-Buchkova is the only candidate in the competition for the academic position of Professor of Administrative Law and Administrative Procedure. In accordance with the requirements of the Law for the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria and the Regulations for its implementation, she has submitted all documents required for the procedure for the award of an academic position.

The applicant Veselina Kanatova-Buchkova currently holds the academic position of Associate Professor in the same academic field at the Institute for the State and the Law with the Bulgarian Academy of Sciences, actively participating in the work of the Department of Public Law, and is also the supervisor of several PhD students at the institute.

Scientific contributions of the scientific papers submitted for participation in the competition

Associate Professor Veselina Kanatova-Buchkova has presented two monographs and several articles for participation in the competition, as follows:

I. The monograph "Some Problems of the Administrative Procedure"

The presented scientific work "Some Problems of the Administrative Procedure" is continuation of a tradition in administrative law theory in the research of the administrative procedure. This tradition encompasses monographs and studies of prominent scholars such as: "Administrative Justice" and "Special Jurisdictions in the Field of Administration" by Acad. Petko Staynov, "Proceedings for the Issuance of Individual Administrative Acts" by Prof. Kino Lazarov, "Subjects of the

Administrative Procedure under the Administrative Procedure Act" by Prof. Doncho Hrusanov, "Basic Principles of the Executive Activity under the Administrative Procedure Act" by Prof. Emilia Panayotova. The significant number of monographs and studies on administrative procedure issues requires continuous preparation for the study of existing theoretical research and extensive expertise in the formulation of scientific tasks and the derivation of scientific contributions.

In connection with the presented scientific study, we should point out the following scientific contributions:

1. The comprehensiveness of the monograph in relation to the object and subject of the study

The scientific work deals with both the proceedings regulated by the Administrative Procedure Code (APC) and by the Administrative Violations and Sanctions Act (AVSA). The decision of the author to identify the object of the study in this particular way requires the formulation of common characteristics between the proceedings regulated in the mentioned normative acts, and this represents a difficult task. However, in a number of places relevant comparisons have been made between the legislation of the two laws - for example in relation to the means of proof.

The study examines all stages of administrative proceedings – from the issuance of the administrative acts, through the resumption of administrative proceedings, to the proceedings for revocation of an effective court decision rendered in an administrative dispute, not forgetting to tackle both adversary and enforcement proceedings.

As we have indicated, the study also includes the administrative-penal proceedings under AVSA. The latest amendments to the law, which will enter into force at the end of 2021, have introduced a number of new institutes that have not yet been analyzed. The statement contributes a valuable insight to the amended and supplemented regulations, such as the conclusion of an agreement and the possibility to reduce fines and penalties or the service of the penal decree by sending a message to a personal profile registered in the information system for secure electronic service as a module of the Unified portal for access to electronic administrative services, or the introduction of community work as an administrative sanction.

2. The extensive study on the issuance of and challenge of administrative acts.

The extensive case law that has been commented on makes it possible to outline significant problems arising from the multilevel nature of the regulation, as a number of special laws contain texts that must be interpreted systematically and applied simultaneously with the provisions of general procedural laws.

3. Bringing up the issue of the persons rendering administrative acts, although they are not administrative bodies but only in charge of performing public functions or

performing public services. This possibility was provided by the legislator by supplementing Art. 21, para. 1 APC in 2018; however, so far no systematic study has been made of the persons of law in the norm.

II. The monograph "Adversary proceedings under the Administrative Procedure Code"

With her study "Adversary proceedings under the Administrative Procedure Act", the author Assoc. Prof. Vesselina Kanatova-Buchkova has set the scientific task "to answer the questions about the ratio and admissibility of the application of the main principles of civil proceedings to claims under the APC, which fall within the scope of the jurisdiction of the administrative courts and to give specific legal solutions to controversial issues of theory and case law." The scientific task has been achieved by the author creating a comprehensive study of all types of claims and covers all relevant issues.

The topic of the study is relevant, because an inquiry with the electronic catalog of the National Library "Cyril and Methodius" shows only one article with a similar title, published in the Society and Law magazine, vol. 5, 2013, pp. 17 - 40, with author Kremena Mincheva-Haralanova. Therefore, there is no detailed comprehensive study of the adversary proceedings under the APA, especially in the light of the application of the basic principles of civil procedural law in administrative justice. Here we should note the scientific work of Prof. Emilia Panayotova "Main principles of executive activity under the APC", published in 2018, which thoroughly and in detail examines the principles of the administrative process. Also, the article by Momchil Taralanski "Main principles of the administrative process before the administrative bodies and in the case law on the application of the APC", published in the *Thesis* magazine in 2012 is relevant to the issues under consideration. Despite the existence of the mentioned scientific papers, so fat here hasn’t been a complete monographic study in the field of the adversary proceedings before the administrative courts.

In connection with the presented scientific study, we should mention the following elements of contribution:

1. The analysis of the principles of acquis communautaire in relation to the claim under Art. 2c of the State and Municipal Liability for Damages Act. The principles stipulated in national law and the principles of acquis communautaire, although analyzed in different parts of the work, outline the general framework of the subject under study.
2. The opinion expressed that the administrative court hearing the claim cannot act ex officio without a request from a party in the process, which is possible in the proceedings challenging an administrative act. The overused ex officio principle, characteristic for the administrative process, does not find application in the

adversary proceedings under the APC, where the restricted ex officio principle should be applied according to Art. 7 of the Civil Procedure Act. From this point of view, the proceedings under the APC bear close resemblings to the civil process.

3. The analysis of the acts of the Notary Public, who is a person entrusted with the performance of a public function. The author correctly points out that in this case not the notarial deed but the statement of the notary that he will perform or refuse to perform a certain notarial act in connection with an application submitted to him by an interested person is an administrative act. In this sense, the claim for establishing the falsity of an administrative act under the APC has been examined exhaustively, commenting on case law and outlining the distinction of these proceedings with proceedings regulated in the APC.
4. The analysis of the agreement under Art. 20 of the APC and the criticism of the legislation in connection with the grounds that lead to its nullity or voidance. Criticism of Art. 19c of the APC should also be supported.
5. The analysis of the latest legislative decisions, such as Art. 2c of the State and Municipal Liability for Damages Act or the on electronic delivery of messages.

III. Scientific articles

Several scientific articles have been presented for participation in the competition, which also address important issues for the administrative law and process.

Conclusion

In conclusion, it should be noted that the scientific papers submitted for participation in the competition - two monographs and articles, authored by Assoc. Prof. Veselina Kanatova-Buchkova contain a number of contributions. The complexity of the scientific research makes an impression in the presented monographs. They raise important theoretical issues, examining a significant amount of case law, as well as interpretations of a number of texts of the Administrative Procedure Code and by the Administrative Violations and Sanctions Act. That is why the works are valuable not only for the scientific community, but also for all practicing lawyers, and for the students in law.

Associate Professor Kanatova has experience as a lecturer in Administrative Law and Procedure. She is also the supervisor of successful PhD students.

Given the overall scientific and teaching activity of Assoc. Prof. Kanatova, I would like to recommend to the award panel to make a decision to propose to the Award Council of the Institute for the State and the Law with the Bulgarian Academy of Sciences to elect Assoc. Prof. Veselina Kanatova-Buchkova to the academic position of Professor.

Respectfully yours,

/Prof. Ganeta Minkova/