Вх. № НО-05-06-76/29.11.2013

До Председателя на научното жури,
определено със заповед № РД-09-27 от
22.10.2013 г. при Института за държавата и правото
при Българската академия на науките
професор д-р Ганета Минкова

С Т А Н О В И Щ Е

от професор д-р Дончо Гавраилов Хрусанов
по дисертацията за присъждане на образователна и научна
степен „доктор" от Теодора Любомирова Георгиева
на тема „Административнонаказателни производства
по българското законодателство"

Със заповед № РД-09-75 от 24.10.2013 г. на зам-директора на ИПН към БАН доцент д-р Гергана Маринова съм определен като редовен член на научно жури за провеждане на открито заседание за защита, а с протокол от 25.10.2013 г. съм натоварен да изготвя становище.

Оценяваната работа е с автор Теодора Любомирова Георгиева и със заглавие „Административнонаказателни производства по българското законодателство". Обемът й е от 225 страници, състои се от въведение, пет глави и библиография.

Първата глава е назована „Възникване на административнонаказателното право в България" и е изяснено административното нарушение като вид декриминализирано престъпно деяние, посочени са причините, довели до възникване на административнонаказателния процес. Главата като цяло има приносен характер, изследвайки изкристализирането на понятието за административно нарушение след освобождението на България от турско робство и развитието му до приемането на Закона за административните нарушения и наказания през 1969 г. Много добър и пълен е направения на ЗАНН анализ.

Втората глава се занимава с понятието за административно нарушение и разликата му от престъплението. Правилно се отбязва, че административното нарушение е обществеоопасно деяние, макар и не по смисъла на Наказателния кодекс/ с. 44 и сл. /, че то е такова в много по-широк смисъл. Всяко деяние, което нарушава правна норма, не може да не е и обществеоопасно, разликата е в степента на тази опасност. Подкрепям вижданията на авторката относно законоустановеността на нарушението /с.54 и сл. /, критиката й относно разрешения в законодателството, когато наказанието

за административно нарушение е по-тежко от това за престъпление/ с.64 и сл. /, предложенията й за сключване на споразумение/ с. 77 /. Тук бих предложил да се намери по-подходящ израз от употребения от докторантката, че „отговорността е стриктна"/ с. 53 /. Вероятно се има предвид обективната отговорност.

Третата глава от работата е посветена на административнонаказателното производство и процес по ЗАНН. Верно и точно са разгледани двете фази – досъдебна и съдебна. Характеризирани са правната природа на съставения за нарушението акт и наказателното постановление. Анализирано е и основателно е критикувано уреждането от ЗАНН на касационното производство. Точни изводи са направени относно съставения акт/ с. 95 и сл. /, неговата доказателствена сила в някои случаи. Все пак трябва по-настоятелно да се подчертае, че това са изключения в отделни закони, но принципът за липса на доказателствена сила на съставения акт си остава и многото изключения могат да го обезсилят на практика. Тенденцията все повече специални закони да признават такава сила е опасна и не трябва да се подкрепя. Изводът на авторката на с. 107 от работата й, че това може да става само в определени случаи трябва да бъде подкрепен. В този смисъл приносен характер имат следващите посочвания и разсъждения за такива изключения/ с. 108 и сл./, както и посочването и анализа на законовите презумпции, които пораждат тежест за доказване за нарушителя / с. 111 и сл. /.

Мисля, че трябва да се обърне сериозно внимание на следващите анализи и изводи на авторката на дисертацията относно правната природа на наказателното постановление. Направеният от нея анализ на различните становища в теорията и практиката е коректен и сериозен, но извода й, че „ наказателното постановление като административно решение не представлява решаване на спор, защото двете страни са неравнопоставени и че административнонаказващият орган не решава спор между две страни..."/ с. 120 / по мое виждане не може да бъде споделен. Не споделям и виждането й, че актосъставителят не обявявал спор и с депозирането на съставения акт пред наказващия орган не създавал задължение за него да се произнесе/ с. 121 /. Напротив – административнонаказващият орган не може да се произнесе, без да е сезиран чрез съставения за нарушението акт и във всички случаи е длъжен да се произнесе по него, независимо какво ще е решението му – да наказва или да откаже издаване на наказателно постановление. Не следва да се отрича по същество сезиращата функция на съставения акт. Всъщност, самата докторантка не е напълно сигурна и прави редица уговорки по въпроса. Бих препоръчал мнението й да бъде изразено по-категорично и ясно/ с.111 /.

Дейността по налагане на административно наказание предпоставя изясняване и отговор на три основни въпроса: дали извършеното деяние е нарушение, дали посоченото за нарушител лице го е извършило и дали го е извършило виновно, както е и предвидено в чл. 53, ал. 2 от ЗАНН. Дейността по решаване на тези въпроси не може да бъде друга, освен правораздавателна, независимо какъв орган – съдебен или не - я осъществява. Оприличаването на дейността по налагане на административни наказания с издаването на административно решение при йерархически административен контрол би обезсмислило изобщо нуждата от ЗАНН – тогава само АПК би бил достатъчен. Точно поради това буди съмнения и извода, че в процеса по ЗАНН широко може да се

ползва АПК, като например относно участието на прокурора по чл. 16 от АПК или основанията за оспорване по чл. 146 от АПК. Административните актове – нормативни, общи или индивидуални - не са правораздавателни актове, те са правотворчески или правоприлагащи и основанията за тяхното оспорване не могат механично да се прилагат и спрямо оспорването на наказателните постановления/ с. 132 и сл. /. Още повече – при наличието на чл. 84 от ЗАНН, който изисква прилагането на НПК.

Посочените неправилни изводи относно правната природа на наказателното постановление са довели и до неприемливите твърдения, че административнонаказващият орган не е страна пред съда, не може да обжалва с касационна жалба решението на районния съд, че такава може да подава само пострадалия или наказания, че административнонаказващия орган трябва да се обърне кам прокурор, който евентуално да протестира това решение/ с. 147-148, с. 152 /.

Следва да се приемат и подкрепят направените в тази глава анализи на законовите разрешения и предложенията за промяната им за в бъдеще/ с. 147, с. 149 /.

Четвъртата глава от дисертацията има особена и самостоятелна висока научна стойност. В нея са разгледани спецификите на особените административнонаказателни производства по различни, съществуващи в момента по специални закони производства. В нея последователно са анализирани такива производства по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Закона за защита от дискриминация, Закона за защита на конкуренцията, Закона за енергетиката и други. Без да се разглеждат подробно анализираните отделни производства трябва да се посочи, че това е нов и много добре поднесен анализ на случаи, когато ЗАНН се прилага само частично, а наличието на такива случаи крие опасност от отклонения от режима на ЗАНН, които не следва да бъдат подкрепяни/ с. 153 /. Подкрепям изцяло направените от докторантката критики и изводи/ с.155, 158, 163, 165, 167/.

Трябва да се приветства и подкрепи анализа на имуществените санкции, налагани по чл. 83а от ЗАНН, направен в края на глава четвърта, както и направените там предложения за унификация/ с. 188 /. При бъдещо допълване на дисертацията бих посъветвал авторката да се спре и на въпроса дали имуществените санкции са „истински" административни наказания, наред с тези по чл. 13 от ЗАНН и дали систематичното място на тази материя е в ЗАНН – това би обогатило още повече работата й.

Основна цел на глава пета от разглежданата докторска работа е да се види как въпросите на административното наказване са уредени в някои страни от Европа и по този начин да се подпомогне решаването на редица въпроси и в нашето законодателство.Главата има сравнително-правен характер и без съмнение е от полза и в двете посочени по-горе посоки. Подробно и добросъвестно авторката е разгледала въпросите относно понятието за административно нарушение, законоустановеността на нарушенията, принципът на вината, отговорността на юридически лица, процедурата за налагане на наказания в Белгия, Германия, Великобритания и Италия. Като сравнително-правно проучване пета глава без съмнение има своето място и стойност като част от дисертацията.

Специално като принос на работата като цяло следва да се посочи използваната в нея съдебна практика, която присъства във всяка глава, обогатява анализите, аргументира допълнително едно или друго мнение на авторката и повишава качеството на дисертацията.

В края на дисертационния труд е посочена и библиография на български и чужди автори по темата на дисертацията. Тук може да се направи бележката, че представените трудове не са подредени според техническите изисквания – те не са подредени по азбучен ред, но библиографията е пълна и коректна.

Разбира се, към обсъжданата работа могат да бъдат отправени и някои бележки и препоръки освен направените по-горе. Те са нормални едва ли не за всяка подобна работа, имат обаче второстепенен характер, не влияят на направените изводи и препоръки и не променят крайната оценка за високата научна стойност на представения труд.

Колежката Теодора Георгиева има респектираща творческа биография. След завършване на юридическото си образование през 2003 г. тя повечето време и в момента работи като прокурор. Тази й дейност без съмнение е повлияла както на избора на темата на труда й, така и за високото ниво на разработването му. Силно впечатление правят многобройните й специализации във Франция, Великобритания, участието й в различни научни форуми в България. Публикуваните преди разработването на докторския труд научни трудове са в областта на научните й интереси, отпечатани са в авторитетни печатни издания и са достатъчно на брой.

В крайна сметка намирам, че представената за рецензиране докторска работа на Теодора Любомирова Георгиева доказва способността й да намери неизследван досега подробно проблем, коректно да го анализира и критикува, да предложи подходящи и в унисон с нейните изводи предложения за неговото решаване или усъвършенстване. Практическата дейност на авторката й е помогнала много дълбоко да разкрие проблемите, а научните й занимания и възможности – да ги поднесе на ясен, разбираем език, с необходимите критични анализи и аргументирани предложения за усъвършенстване на едно или друго разрешение от законодателството. Разработките на Теодора Георгиева имат и определена теоретическа стойност и без съмнение ще бъдат използвани занапред от редица колеги както от практиката, така и от теорията. Като цяло нейната докторска работа е несъмнен принос в материята на административнонаказателния процес.

По мое мнение представената докторска работа отговаря на всички изисквания на Закона за развитието на академичния състав в република България за присъждане на авторката й Теодора Любомирова Георгиева на образователната и научна степен „доктор" по право.

Аз като член на научното жури ще гласувам категорично „за" получаване на степента и призовавам и останалите членове да гласуват по този начин.

София, 24.11.2013 г.

Подпис: