РЕЦЕНЗИЯ

От: проф.д.н. Мария Нейкова, Бургаски свободен университет

Относно: конкурс за заемане на академичната длъжност „професор" по Административно право и административен процес в научно направление 3.6. право в Института за държавата и правото при Българска академия на науките

Основание за представяне на рецензията: участие в състава на научното жури - рецензент в конкурса за заемане на академичната длъжност „професор" по Административно право и административен процес, определено със заповед № PD-09-81 от 24.09.2021 г. на директора на Института за държавата и правото при БАН

В конкурса участва само един кандидат – доц.д-р. Веселина Канатова – Бучкова с основен монографичен труд на тема „Въпроси на административния процес", С.: Сиби, 2021, ISBN 9786192261962, монографията „Исковите производства по АПК", С.: Пропелер, 2021, ISBN 978-954-392-662-6, както и седем статии, две студии и учебно помагало - „Кратък курс по застрахователно право".

Кандидатката започва научната си кариера в Института за държавата и правото при БАН, където придобива и докторската си степен с хабилитационен труд на тема „Нормативния административен акт". През 2014 г. придобива академичната длъжност „доцент" в Института за държавата и правото при БАН с книгата „Заинтересованите лица по Административнопроцесуалния кодекс". От 2016 г. до настоящия момент е доцент в Правно-историческия факултет на ЮЗУ "Неофит Рилски", гр. Благоевград, където преподава учебните дисциплини – Административен процес и Застрахователно право на студенти от специалност „Право" и Административно право и административен процес на студенти от специалност „Национална сигурност". До юли 2021 г. е била практикуващ адвокат от Адвокатска колегия – Пловдив.

Монографичният труд **„Въпроси на административния процес“** съставлява всеобхватно и систематично изследване на всички въпроси, свързани с административния процес в широк смисъл на понятието. Разгледани са принципите, които се следват при осъществяване на административна дейност, задълженията на административните органи при реализиране на административни правомощия, доказателствата и доказателствените средства в административния процес, процесуалните изисквания за надлежно участие на лицата в процеса, както и всяко едно от правно регулираните производства в АПК и ЗАНН. Прави впечатление, че при изследване на материята на административния процес авторът съчетава теоретичния анализ на правните институти с тяхното практическо приложение, което допринася за научната стойност на труда както от теоретична, така и от практическа гледна точка. Спорните въпроси на административния процес са изследвани задълбочено, посочени са конкретните несъвършенства на правната уредба и са обосновани вижданията на автора относно преодоляване на несъвършенствата в уредбата, включително и преодоляване на установената неправилна съдебна практика. Освен систематичния и аналитичен подход авторът използва и сравнителния метод на изследване, като правилно приема, че структурата на административния процес следва тази на гражданския процес. Споделям виждането на автора, че голяма част от институтите на гражданския процес са въведени безкритично от законодателя в административния процес, което в много случаи води до спорното им приложение. Приносен момент на изследването в тази връзка е анализът на институтите на привличане и встъпване на трети лица в производствата по АПК и направеното разграничение в приложението на тези институти в административния процес, в частност посочването, че с получаване на съобщението за започване на административното производство заинтересованите лица се привличат в него като страни, а встъпването има самостоятелно значение в случаите, когато административният орган не е изпълнил задължението си да ги уведоми по реда на чл. 26, ал. 1 АПК (стр. 39). Направен е извод, че за разлика от гражданското съдопроизводство, при което третите лица – помагачи не са главни страни в процеса, заинтересованите лица по АПК, които встъпват или бъдат привлечени в производствата по кодекса, са главни страни, с оглед на което са обвързани от правните последици на административния акт или на съдебното решение (стр. 40). Аналогичен характер има и изследването относно институтите на оттегляне и отказ от

жалба, които също са сравнени с оттеглянето и отказа от иск. Обосновано се заключава, че доколкото подаване на иск не е скрепено със срок, подаването на жалба срещу административните актове по правило е обвързано със спазване на преклузивни срокове за обжалване, изтичането на които погасява правото на оспорване. Тъй като изключение са хипотезите на незаконосъобразни до степен на нищожност административни актове, то правилно се посочва, че в случай, че се приемат за приложими последиците на оттегляне, респективно отказ от иска в административния процес, разграничението между институтите на оттегляне и на отказ от жалба срещу административен акт следва да се направи именно във връзка с незаконосъобразните до степен на унищожаемост или на нищожност административни актове. Споделям виждането, че оттеглянето на жалба срещу административен акт, който е оспорен като унищожаем, не препятства възможността с нова жалба да се поиска обявяване на неговата нищожност, докато отказът от жалба води до недопустимост до последващо оспорване на акта като нищожен (стр.274).

Научен интерес е поставеният от автора въпрос за приложимостта на основанието на чл. 99, т. 7 АПК административното производство да се възобнови, когато с решение на Европейския съд по правата на човека бъде установено нарушение на ЕКПЧ с оглед на това, че предпоставка за допустимост на извънредното производство по чл. 99 и сл. АПК е общият или индивидуален административен акт да не е оспорен по съдебен ред (стр.162).

Считам, че приносни моменти на изследването са анализът, конкретните изводи и дадени предложения de lege ferenda относно административните производства по издаване на общите и нормативните административни актове. За пръв път в теорията се прави систематичен анализ на разпоредбите на Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове и се въвежда критерий, според който се преценява степента на нарушение на административнопроизводствените правила при издаване на нормативен административен акт. Безспорен принос и научен интерес е разграничението на видовете норми от Указ № 883 на норми с техни технически характер и норми, нарушаването на които води до „неспазване на установената форма“ в съответния нормативен административен акт (стр. 143 и сл.).

Приносни моменти на изследването са и изводите относно действието на жалбата срещу административния акт и правните средства за защита срещу предварителното изпълнение на акта, свързани с обосноваване на предпоставките за предварително

изпълнение по чл. 60 АПК, включително и предпоставките за неговото спиране по чл. 166 АПК и изводът, че разпореждането за предварително изпълнение е акт в самия административен акт, който се проверява от съда с оглед изискванията за законосъобразност и принципа на чл. 6 АПК (стр.278). Споделям виждането, че доколкото спирането на изпълнението на административния акт е вид обезпечителна мярка на жалбата, то административният съд следва да извърши обща преценка за нейната вероятна основателност, а не да се ограничава единствено до основанието за спиране на изпълнението – възможността от изпълнението на акта да се нанесат на жалбоподателя вреди (стр.281). Научни приноси на изследването са въпросите за видовете съдебни решения на административния съд като първа и като касационна съдебна инстанция и анализът на обективните и субективни предели на съдебното решение по административни дела (стр. 310 и сл.), правната възможност да се обжалва отказ на организация да издаде административен акт, анализът и изводите за изпълнителното производство по АПК, изследването на новите положения в административнонаказателното производство по ЗАНН.

Общо впечатление на изследването е превесът на съдебната практика над теоретичните позовавания, но доколкото авторът обосновава свои научни изводи, не смятам, че това е слабост на изследването.

Втората монография **„Исковите производства по АПК"** авторът изследва исковете, които попадат в обхвата на подведомствеността на административните съдилища. Основен метод на изследване е сравнителният заради липсата на нарочна уредба на исковите производства в АПК и субсидиарното приложение на ГПК. Подобно изследване до момента не е правено, което обуславя актуалността на темата и приносния й характер за теорията. Акцентът в разработката е поставен както върху дейността на административния съд по искови претенции, така и върху съотношението между правните уредби на исковите производства по АПК и ГПК и приложимостта на принципите на гражданския процес в исковите производства, които се разглеждат от административните съдилища. Последователно са анализирани принципите на исковия граждански процес и приложението ми в административния процес, като обосновано е заключено, че принципът на концентрационното начало не намира приложение в исковите производства по АПК (стр. 20). Подробно и задълбочено са изследвани отделните видове искове по АПК, които са

квалифицирани съобразно делението на исковете на установителни, осъдителни и конститутивни. Приносен характер има изследването относно процесуалните предпоставки за допустимост на исковите производства и преюдициалната връзка като процесуална предпоставка за допустимост на иск (стр. 31 и сл.), разработката за административния договор и искът за реалното му изпълнение и изводите за възможността да се релевира нищожност на административния договор чрез жалба, а изпълнението на задълженията по него чрез иск пред административния съд (стр. 76 и сл.), за неприложимостта в административния процес на чл. 19е, предл. 2 АПК и съдържателното противоречие в нормата на чл. 19в АПК, тълкуването на чл. 19ж, ал. 1 във вр. с чл. 128, ал. 1, т. 1 АПК за допустимостта от самостоятелно оспорване на едностранните актове на администрацията за прекратяване на административни договори. Приносен характер имат разсъжденията за предпоставките за допустимост на иска по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ и извода, че предварителната отмяна на административния акт е предпоставка за основателност на иска, а не за допустимост, така и виждането за материалноправния характер на нормата на чл. 2в ЗОДОВ, както и изследването относно „новите административни органи" по смисъла на чл. 21, ал. 1 АПК - организациите, предоставящи обществени услуги, и лицата, изпълняващи публични функции (стр. 104). Научен интерес е въпросът за възможността да се обезпечи иск по АПК, както и предпоставките, при които това може да стане, въпреки ограниченото приложно поле на обезпечителното производство по чл. 389 и сл. ГПК в административния процес. В рамките на въпросите по хода на делото и изискванията за редовност на исковата молба е изследвана актуалната към настоящия момент тема за електронното връчване на съобщения, а сравнителния подход на автора и направените изводи и предложения за изменения на АПК в тази насока са принос на изследването.

Препоръчвам изследването да се задълбочи със сравнителен анализ на аналогични институти в теоретичен аспект, което ще допринесе за пълнотата на разработката.

В конкурса са представени и статиите – „Доказателствената стойност на акта за установяване на административно нарушение", „По някои въпроси на наемните правоотношения по Закона за общинската собственост", „предпоставки за допустимост на съдебното оспорване на ревизионните актове по ДОПК", „THE BULGARIAN REGULATION OF THE LOAN INSURANCE CONTRACT", „The liability of the state for damage claims result of violation of the European Union law", „ The Enforcement Proceedings

under the Bulgarian Administrative Procedure Code", „The Bulgarian Regulation of Money Laundering under the Anti-Money Laundering Measures Act", които освен въпроси от сферата на административното право и процес изследват и въпроси от областта на застрахователните правоотношения, изпирането на пари, данъчния процес, което сочи за разнородните интереси на кандидата. Две от статиите – Българската уредба на мерките срещу изпирането на пари по Закона за мерките срещу изпирането на пари и Българската уредба на застрахователния договор за обезпечение на кредит или банков заем са публикувани в престижно международно издание, индексирано в Scopus (квартил Q2).

В заключение: след запознаване с представените документи и материали за участие в конкурса считам, че те напълно отговарят на изискванията на ЗРАСРБ, ППЗРАСРБ и вътрешните актове на БАН, затова убедено предлагам на членовете на научното жури да вземат решение за назначаване на академична длъжност „професор" по Административно право и административен процес кандидата Веселина Канатова – Бучкова.

Рецензент:

Проф.д.н. Мария Неикова

REVIEW

From: Prof. Dr. of Legal Sciences Maria Neykova, Burgas Free University

Subject: competition for the academic position of Professor in Administrative Law and Administrative Process in the scientific field 3.6. law at the Institute of State and Law at the Bulgarian Academy of Sciences

Reason for submitting the review: participation in the scientific jury - reviewer in the competition for the academic position of Professor in Administrative Law and Administrative Procedure, appointed by Order No. PD-09-81 of 24.09.2021 of the Director of the Institute of State and Law at the Bulgarian Academy of Sciences.

Only one candidate participated in the competition - assoc. prof. Veselina Kanatova - Buchkova with a major monographic work on "Thesis of the Administrative Process", S.: Sibi, 2021, ISBN 9786192261962, the monograph "The Claim Proceedings under the Administrative Procedure Code", S.: Propeller, 2021, ISBN 978-954-392-662-6, as well as seven articles, two studies and a textbook - "Short Course on Insurance Law".

The candidate began her scientific career at the Institute of State and Law at the Bulgarian Academy of Sciences, where she also obtained her doctorate with a habilitation thesis on "The Normative Administrative Act". In 2014, she acquired the academic position of Associate Professor at the Institute of State and Law at the Bulgarian Academy of Sciences with the book "Interested Persons under the Administrative Procedure Code". From 2016 to the present moment she has been an associate professor at the Faculty of Law and History of the South-Western University "Neofit Rilski", Blagoevgrad. She teaches the courses Administrative Process and Insurance Law to law students and Administrative Law and Administrative Process to students of National Security. Until July 2021, she was a practicing lawyer at the Bar Association - Plovdiv.

The monographic work **"Thesis of the Administrative Process"** constitutes a comprehensive and systematic study of all issues related to the administrative process in the broad sense of the term. It deals with the principles to be followed in the conduct of administrative activity, the obligations of administrative authorities in the exercise of administrative powers, the evidence and means of proof in the administrative process, the procedural requirements for the due participation of persons in the process, as well as each of the legally regulated proceedings in the APC and the AVSA. It is noteworthy that when studying the subject matter of the administrative process the author combines the theoretical analysis of the legal institutes with their practical application, which contributes to the scientific value of the work from both theoretical and practical points of view. The controversial issues of administrative processare thoroughly examined, the specific imperfections of the legal framework are pointed out and the author's views on overcoming the imperfections in the framework, including overcoming the established incorrect case law, are justified. In addition to the systematic and analytical approach, the author also uses the comparative method of research, correctly assuming that the structure of the administrative procedure follows that of the civil procedure. I share the author's view that many of the institutes of civil procedure have been introduced uncritically by the legislator into administrative procedure, which in many cases leads to their controversial application. The analysis of the institutes of third-party involvement and intervention in the proceedings under the Civil Procedure Code and the distinction made in the application of these institutes in the administrative process, in particular the indication that upon receipt of the notice of the commencement of the administrative proceedings the interested parties are involved in it as parties, and the intervention has an independent meaning in cases where the administrative authority has not fulfilled its obligation to notify them under article 26, paragraph 1 of the APC (p. 39). It is concluded that, unlike in civil litigation, where the third parties - assistants are not the main parties to the proceedings, the interested parties under the APC who intervene or are brought into the proceedings under the Code are the main parties, in view of which they are bound by the legal consequences of the administrative act or the court decision (p. 40). The study on the institutes of withdrawal and waiver of appeal, which are also compared with the withdrawal and waiver of an action, is of an analogous nature. It is reasonably concluded that, in so far as the lodging of an action is not time-bound, the lodging of an appeal against administrative acts is, as a rule, subject to the observance of time-limits for appeal, the expiry of which extinguishes the right to challenge. Since an

exception is made in the case of administrative acts which are unlawful to the point of nullity, it is correctly submitted that, if the effects of withdrawal or, as the case may be, waiver of the action are to be regarded as applicable in the administrative procedure, the distinction between the institutes of withdrawal and waiver of an appeal against an administrative act must be made precisely in relation to administrative acts which are unlawful to the point of voidability or nullity. I share the view that the withdrawal of an appeal against an administrative act which has been challenged as void does not preclude the possibility of seeking a declaration of its nullity by means of a fresh appeal, whereas the withdrawal of an appeal renders the act inadmissible until a subsequent challenge as void (p. 274).

Of scientific interest is the question raised by the author on the applicability of the grounds of article 99, paragraph 7 of the Administrative Procedure Code to reopen the administrative proceedings when a decision of the European Court of Human Rights establishes a violation of the ECHR in view of the fact that the prerequisite for the admissibility of the extraordinary proceedings under Art. 99 is the lack of court appeal of the administrative act (p. 162).

I consider that the analysis, the concrete conclusions and the proposals de lege ferenda concerning the administrative procedures for the issuance of general and normative administrative acts are the contribution points of the study. For the first time in theory, a systematic analysis is made of the provisions of Decree No 883 implementing the Law on Statutory Acts and a criterion is introduced according to which the degree of violation of the administrative procedural rules in the issuance of a normative administrative act is judged. An undoubted contribution and of scientific interest is the distinction of the types of norms of Decree No 883 into norms of a technical nature and norms the breach of which results in 'failure to comply with the prescribed form' in the relevant normative administrative act (pp. 143 et seq.).

The conclusions on the effect of the appeal against the administrative act and the legal remedies against the provisional execution of the act, related to the justification of the preconditions for provisional execution under article 60 of the APC, including the preconditions for its suspension under article 166 of the Administrative Procedure Code, and the conclusion that the order for provisional execution is an act in the administrative act itself, which is verified by the court in view of the requirements of legality and the principle of article 6 of the APC are of scientific value of the study (p. 278). I share the view that, in so far as the stay of execution of the administrative act is a type of interim measure of the complaint, the administrative court should

make a general assessment of its probable validity, and not limit itself solely to the ground for the stay of execution - the possibility that the execution of the act will cause the applicant damage (p. 281). Scientific contributions of the study are the issues of the types of court decisions of the administrative court as the first instance and as a cassation court and the analysis of the objective and subjective limits of the court decision in administrative cases (p. 310 and following.), the legal possibility to appeal against the refusal of an organization to issue an administrative act, the analysis and conclusions about the enforcement proceedings under the APC, the study of the new provisions in the administrative penal proceedings under the Administrative Violations and Sanctions act.

The general impression of the study is the preponderance of case law over theoretical references, but insofar as the author justifies his scientific conclusions, I do not consider this to be a weakness of the study.

In the second monograph **"Claim Proceedings under the Administrative Procedure Code"** the author examines the claims that fall within the jurisdiction of the administrative courts. The main method of research is the comparative one due to the lack of a specific regulation of claim proceedings in the APC and the subsidiary application of the Civil Procedure Code. Such a study has not been done so far, which determines its contribution to the theory. The focus of the study is on the activity of the administrative court in claims, as well as on the relationship between the legal regulations of claim proceedings under the Administrative Code and the Civil Procedure Code and the applicability of the principles of civil procedure in claim proceedings that are heard by administrative courts. The principles of civil procedure and their application in administrative proceedings are analysed in turn, and it is reasonably concluded that the of concentration does not apply in proceedings under the APC (p. 20). The different types of claims under the APC are examined in detail and in depth, and are qualified according to the division of claims into declaratory, injunctive and constitutional. The study on the procedural prerequisites for the admissibility of action proceedings and the jurisdictional link as a procedural prerequisite for the admissibility of an action is of a contributory nature (p. 31), the elaboration of the administrative contract and the claim for its actual performance and the conclusions on the possibility to raise the nullity of the administrative contract by way of an appeal and the performance of the obligations under it by way of an action before the administrative court (p. 76), the inapplicability in the administrative procedure of article 19f, subsection 2 of the APC and the substantive contradiction

in the norm of article 19c of the APC, the interpretation of article 19g, subsection 2 and the interpretation of article 19c, subsection 2 of the APC in conjunction with art. 128 para. 1(1) of the APC on the admissibility of an independent challenge to unilateral acts of the administration for termination of administrative contracts. Contribution to the science are the reasoning on the prerequisites for the admissibility of the claim under article 1(1)(a) of the Law on the Liability of the State and Municipalities for Damage and the conclusion that the prior revocation of the administrative act is a prerequisite for the reasonability of the claim and not for its admissibility, as well as the view on the substantive nature of the norm of at. 2c of the Law on the Liability of the State and Municipalities for Damage, as well as the study on the "new administrative authorities" within the meaning of art. 21 par. 1 APC - organizations providing public services and persons performing public functions (p. 104). Of scientific interest is the question of the possibility of securing a claim under the APC, as well as the preconditions under which this can be done, despite the limited scope of the interim proceedings under art. 389 of the Civil Procedure code. Within the framework of the issues of the course of the proceedings and the requirements for the regularity of the statement of claim, the currently topical issue of electronic service of notices is examined, and the comparative approach of the author and the conclusions drawn and proposals for amendments to the APC in this respect are a contribution of the study.

I recommend that the study be deepened with a comparative analysis of analogous institutes in theoretical aspect, which will contribute to the completeness of the development.

In the competition are also presented the articles - "The evidentiary value of the act for the establishment of an administrative violation", "On some issues of the lease relations under the Municipal Property Act", "Prerequisites for the admissibility of the judicial challenge of the revision acts under the Tax Code", "THE BULGARIAN REGULATION OF THE LOAN INSURANCE CONTRACT", "The liability of the state for damage claims result of violation of the European Union law", "The Enforcement Proceedings under the Bulgarian Administrative Procedure Code", "The Bulgarian Regulation of Money Laundering under the Anti-Money Laundering Measures Act", which in addition to issues from the sphere of administrative law and process also explore issues from the sphere of insurance legal relations, money laundering, tax procedure, which indicates the diverse interests of the candidate. Two of the articles - Bulgarian Regulation of Anti-Money Laundering Measures under the Anti-Money Laundering Measures Act

and Bulgarian Regulation of Insurance Contract for Collateral of Credit or Bank Loan have been published in a prestigious international journal indexed in Scopus (quartile Q2).

In conclusion: having read the submitted documents and materials for participation in the competition, I believe that they fully meet the requirements of the law and the internal acts of the Bulgarian Academy of Sciences, therefore I confidently propose to the members of the scientific jury to take a decision to appoint the candidate Veselina Kanatova - Buchkova to the academic position of Professor in Administrative Law and Administrative Process.

Reviewer: