СТАНОВИЩЕ

от доц. д-р Емилия Сидерова

член на научното жури, съгласно Заповед № РД-09-143/02.11.2026 г. на Директора на Института за държавата и правото при БАН за присъждане на образователната и научна степен „доктор“ на Цветанка Иванова Иванова - Стоянова

за дисертационния труд на тема:

„Контрол за законност и правилност върху актовете и действията на административните органи (прокурорски надзор, обществен контрол и контролът на омбудсмана)“

в професионално направление 3.6. Право,

научна специалност: „Административно право и административен процес“

научен ръководител: проф. д-р Веселина Канатова - Бучкова

Обща характеристика на дисертационния труд

Дисертационният труд на Цветанка Иванова Иванова - Стоянова разглежда значим за административното право и административния процес, както и за защитата на основните права въпрос: как различните форми на външен контрол върху администрацията могат да допринасят за законността и доброто управление чрез присъщите на всяка от тях правни средства. Актуалността на темата произтича от необходимостта гражданите да разполагат с достъпни и действащи механизми за реакция срещу незаконосъобразни актове и прояви на лошо администриране. Избраният предмет позволява да се изследват едновременно пределите на институционалната намеса и възможностите за гражданско участие в контрола върху публичната власт.

Основно достойнство на труда е съвместното разглеждане на прокурорския надзор, правозащитната дейност на омбудсмана и обществения контрол. Тяхното съпоставяне е съдържателно обосновано: различията в правния статут, средствата за въздействие и последиците от намесата им поставят въпроса при какви условия те могат да се допълват. Приемам за полезна изследователската насока да се проследи връзката между установяването на нарушение, сезирането на компетентен орган и постигането на защита. Тя придава единство на иначе разнородната материя и ориентира анализа към практическото действие на правните гаранции.

Дисертацията е в обем от 299 страници и включва увод, пет глави, заключение, справка за научните и научноприложните приноси и библиография. Последователността на изложението е подходяща за поставените задачи. Общите понятия и разграничения подготвят самостоятелния анализ на трите механизма, а последната глава свързва

резултатите чрез предложения за взаимодействие и усъвършенстване на уредбата. Използвани са българска и чуждестранна литература, нормативни актове, конституционна и съдебна практика, както и институционални доклади.

В увода са очертани обектът и предметът, основната хипотеза, целите и задачите на изследването. Правнодогматичният анализ е съчетан с исторически и сравнителноправен подход. Положително оценявам стремежа нормативната уредба да бъде разгледана във връзка с практическите затруднения при нейното прилагане. Така поставената изследователска задача предполага собствена преценка на действащите разрешения и създава основа за формулиране на предложения de lege ferenda.

Анализ на съдържанието и научните резултати

Първа глава изгражда теоретичната основа на изследването чрез обсъждане на понятията за контрол и надзор и на разграничението между законност и правилност. Разгледани са основните форми на контрол върху администрацията и тяхното място сред гаранциите на правовата държава. Значението на тази част виждам в подбора и съпоставянето на доктринални положения, необходими за по-нататъшния анализ. Изясняването на правното основание, предмета и последиците на контролната дейност позволява различните механизми да бъдат оценявани според действителните им възможности.

Особено полезно е поставянето на извънсъдебната защита в отношение към съдебния контрол. Обсъдените затруднения пред достъпа до съд обосновават интереса към средства, чрез които гражданите могат да получат информация, съдействие или своевременна институционална реакция. В тази връзка авторката насочва вниманието и към проявите на лошо администриране, чието преодоляване изисква промяна на практики и организация на работа. Това разширява анализа към качеството на административната дейност и подготвя разглеждането на специфичната роля на омбудсмана и гражданското участие.

Втора глава е посветена на прокурорския надзор. Историческото развитие на института е свързано с конституционните основания и процесуалните форми на участие на прокурора в административноправната сфера. В центъра на анализа стои съотношението между защитата на законността и самостоятелното упражняване на компетентността на административните органи. Това е съществен въпрос за изследваната материя, тъй като преценката за допустимостта и обхвата на прокурорската намеса трябва да отчита конституционното разпределение на държавните функции.

Научна стойност има обсъждането на Решение № 3 от 2023 г. по к.д. № 18/2022 г. на Конституционния съд и на становищата, изразени в производството. То позволява спорът за пределите на надзора да бъде проследен чрез конкретни правни аргументи.

Сравнителноправният материал за Франция и Германия допълва анализа на възможните форми за защита на публичния интерес. Практическа насоченост имат наблюденията за необходимостта от специализирана административноправна подготовка и за качеството на прокурорското участие. Оценявам положително готовността на докторантката да заеме собствена позиция по границите на надзора и да я подложи на научно обсъждане.

Трета глава разглежда омбудсмана като институция за защита на правата и за въздействие върху административната дейност. Анализирани са конституционният и законовият му статут, разглеждането на жалби и сигнали, проверките, препоръките и предложенията, както и сезирането на Конституционния съд. Съпоставянето с европейски модели и с Европейския омбудсман създава подходящ контекст за оценка на българската уредба. Съдържателно предимство е включването на местните обществени посредници, чрез което изследването обхваща и защитата при непосредственото общуване на гражданите с общинската администрация.

В тази глава се откроява анализът на въздействието, което институцията упражнява чрез публичност, посредничество и препоръки. Разгледаните случаи показват как индивидуалната жалба може да разкрие повтарящ се административен проблем и да обоснове предложение за по-обща промяна. Принос към практическото обсъждане на института имат и наблюденията върху организационната и финансовата зависимост на местните обществени посредници. Те поставят въпроса доколко установените гаранции за независимост позволяват последователна защита на гражданите спрямо органите, от които зависят изборът и ресурсите на посредника.

Четвърта глава съдържа най-разгърнатото изложение на обществения контрол. В обща връзка са разгледани достъпът до обществена информация, предложенията и сигналите, обществените консултации и участието в подготовката на нормативни актове. Достойнството на тази систематизация е в проследяването на конкретните права и производства, чрез които гражданското участие придобива юридическо значение. Така се очертават различни възможности за въздействие върху администрацията както при подготовката на решенията, така и след тяхното приемане.

За резултат с приносен характер приемам предложеното авторско определение за обществения контрол. В него са обединени невластническият характер на въздействието, наблюдението и оценката на административната дейност и правно уредените форми на сезиране, участие и достъп до информация. Стойността на определението е в опита да се очертае общото юридическо съдържание на тези проявления. То дава отправна точка за по-нататъшно изследване на границите между общественото въздействие и упражняването на конкретни процесуални права.

Интерес представлява включването на отговорността по ЗОДОВ от гледна точка на нейното косвено въздействие върху администрацията. С това авторката поставя въпроса за превантивното значение на обезщетителната отговорност наред с възстановяването на причинените вреди. Самостоятелна позиция е развита и по процесуалната легитимация на гражданските организации при оспорване на актове със значимо обществено отражение. Научният интерес на тази дискусия е в съотношението между изискването за правен интерес и възможностите за защита на публични блага. Предложените разрешения заслужават обсъждане с оглед на конкретните категории актове и приложимите за тях производства.

Пета глава има обобщаващо значение за изследването. Разработени са предложения за информационен обмен, взаимно уведомяване, обсъждане на административни практики и съгласувана реакция при повтарящи се нарушения. Предложеният модел за координация и разгледаната мрежова алтернатива конкретизират основната идея на труда за допълващото действие на трите механизма. Оценявам като научноприложен резултат насочването на взаимодействието към определени действия и процедури, които могат да бъдат предмет на последващо нормативно и организационно разработване.

Практическата стойност на тези предложения се състои във възможността сведенията, събрани от един субект, да бъдат използвани своевременно от друг в рамките на неговата компетентност. По този начин се търси решение на проблема с разпокъсаното разглеждане на сигнали и констатации. Съпоставянето на различни организационни възможности позволява да се обсъдят и условията, при които координацията е съвместима със самостоятелността на участниците. Заключението обобщава резултатите по отделните направления и ги свързва с формулираните в увода задачи.

Обща оценка на приносите

Приносите на дисертацията намирам преди всичко в общото изследване на връзките между трите разглеждани механизма. Систематизацията има познавателна стойност, защото позволява да се съпоставят субектите, правните средства и последиците на тяхната намеса. Чрез нея се очертават възможности за последователно използване на различни способи за защита, при отчитане на особеностите на всеки от тях. Това е съществените резултат от избрания подход към темата.

Самостоятелно значение имат авторското определение на обществения контрол и подреждането на неговите правно уредени проявления. Теоретичната им полезност е в свързването на гражданското участие с конкретни административноправни институти. Научноприложен характер имат предложенията за обмен на информация и взаимодействие между прокуратурата, омбудсмана и гражданските организации. Тяхната разработка

предоставя основа за обсъждане на процедури, които да улеснят достигането на сведенията за нарушение до компетентния орган и проследяването на предприетите действия.

Трудът показва способност за работа с разнообразни правни източници, за съпоставяне на доктринални становища и за формулиране на собствена позиция по дискусионни въпроси. Положителната ми оценка се основава на съвкупността от тези резултати и на тяхната връзка с поставените изследователски задачи. По темата на дисертацията са представени шест публикации, които допълват научната работа на докторантката.

Авторефератът на дисертационния труд вярно и точно отразява съдържанието, основните изводи и приносите на дисертацията. Той съдържа всички необходими елементи, включително обекта, предмета, целите и задачите на изследването.

Критични бележки и препоръки

Наред с положителната оценка отправям няколко бележки, които авторката може да съобрази по своя преценка при подготовката на труда за публикуване.

Предложението за ограничаване на прокурорския протест срещу актове, издадени при оперативна самостоятелност (с. 91 и 268), се нуждае от прецизиране с оглед на разграничението между преценката на административния орган по целесъобразност и съдебната проверка за законосъобразност по чл. 169 АПК.

На с. 270 се предлага да се санкционира ръководителят на административен орган, който не представи в 14-дневен срок мотивиран отговор по препоръка или предложение на омбудсмана. Чл. 28 от Закона за омбудсмана задължава адресата да разгледа препоръката или предложението в този срок и да уведоми омбудсмана за предприетите мерки, а чл. 31 предвижда обща санкция за неизпълнение на задължение по закона. Предложението би било по-убедително, ако се уточни с какво изискването за мотивиран отговор допълва задължението за уведомяване и какво налага въвеждането на отделна санкция за ръководителя на органа. Допълнителна обосновка заслужава и очакването, изразено на същата страница, че понижаването на мнозинството за избор и освобождаване на местните обществени посредници ще укрепи тяхната независимост.

На с. 279 защитата на правото на здравословна околна среда и на медийната свобода е свързана с дейността на омбудсмана като Национален превантивен механизъм. В разглеждания контекст тези въпроси се отнасят до общата му правозащитна функция, докато специалните му правомощия по чл. 28а, ал. 1 от Закона за омбудсмана имат по-тесен обхват. Те са насочени към защитата на лицата от изтезания и други форми на жестоко,

нечовешко или унизително отнасяне или наказание в места, които те не могат да напуснат по своя воля.

В подкрепа на тезата за правния интерес на неправителствените организации е разгледано оспорването на решение на Прокурорската колегия на ВСС за избор на административен ръководител (с. 213-219). Казусът илюстрира връзката между уставните цели на организацията и интереса ѝ от оспорването. Изборът на този пример обаче заслужава пояснение, тъй като става дума за кадрови акт на орган на съдебната власт, а предметът на изследването, очертан в увода (с. 8), е контролът върху актовете и действията на органите на изпълнителната власт.

Тези бележки не променят положителната ми оценка на дисертационния труд.

Заключение

Дисертационният труд на Цветанка Иванова Иванова – Стоянова съдържа научни и научноприложни резултати, изразени в систематизирането и съпоставянето на изследваните механизми, авторското определение на обществения контрол и предложенията за тяхното взаимодействие. Разработката показва теоретична подготовка по изследваната материя и способност за самостоятелно научно изследване. Въз основа на изложената оценка приемам, че трудът отговаря на съдържателните изисквания на чл. 6, ал. 3 ЗРАСРБ и чл. 27, ал. 1 ППЗРАСРБ.

Давам положителна оценка на дисертационния труд и предлагам на научното жури да присъди на Цветанка Иванова Иванова – Стоянова образователната и научна степен „доктор“ в професионално направление 3.6. Право, научна специалност „Административно право и административен процес“.

Дата: 04.11.2026 г. Член на научното жури: ……

(доц. д-р Емилия Сидерова)

OPINION

by Assoc. Prof. Emilia Siderova, PhD,

Member of the Scientific Jury, pursuant to Order № RD-09-143/02.11.2026 of the Director of the Institute for the State and the Law - Bulgarian Academy of Sciences, for the conferral of the educational and scientific degree of PhD on Tsvetanka Ivanova Ivanova - Stoyanova

Regarding protection of the dissertation thesis on topic:

"Control of Legality and Correctness over the Acts and Actions of Administrative Authorities (Prosecutorial Supervision, Public Control, and Ombudsman Control)"

in Professional Field 3.6. Law,

"Administrative Law and Administrative Process"

Supervisor: Prof. Veselina Kanatova - Buchkova, PhD

General Overview of the Dissertation Thesis

The dissertation thesis of Tsvetanka Ivanova Ivanova - Stoyanova addresses an issue of significant importance to administrative law, administrative process, and the protection of fundamental rights: how the various forms of external control over the administration can contribute to legality and good governance through their inherent legal instruments. The topicality of the subject stems from the necessity for citizens to have accessible and effective mechanisms to respond against unlawful acts and manifestations of maladministration. The chosen subject matter allows for the simultaneous examination of the boundaries of institutional intervention and the possibilities for civic participation in the control over public authority.

A major merit of the dissertation is the joint examination of prosecutorial supervision, the human rights protection activities of the Ombudsman, and public control. Their juxtaposition is substantively grounded: the distinctions in legal status, means of influence, and the consequences of their intervention raise the question of under what conditions they can complement one another. I find the research focus on tracing the link between establishing a violation, referring the matter to a competent authority, and achieving legal protection to be valuable. It lends coherence to an otherwise heterogeneous subject matter and aligns the analysis with the practical functioning of legal guarantees.

The dissertation has a total volume of 299 pages being structured in an introduction, five main chapters, a conclusion, a list of scientific and applied research contributions, and a bibliography. The sequence of the exposition is well suited to the research objectives. General concepts and distinctions prepare the ground for the autonomous analysis of the three mechanisms, while the final chapter synthesizes the findings through proposals for interaction and regulatory

improvement. Bulgarian and foreign academic literature, regulatory acts, constitutional and judicial case law, as well as institutional reports, have been utilized.

The introduction outlines the object and subject matter, the primary hypothesis, and the aims and objectives of the research. The doctrinal legal analysis is combined with historical and comparative legal approaches. I positively note the effort to examine the regulatory framework in conjunction with the practical difficulties of its implementation. The research task structured in this manner entails an independent assessment of the existing legal solutions and establishes a solid foundation for formulating proposals *de lege ferenda*.

Analysis of Content and Scientific Results

Chapter One establishes the theoretical framework of the research by examining the concepts of control and supervision, as well as the distinction between legality and correctness. It reviews the primary forms of control over the administration and their role among the guarantees in the state governed by the rule of law. The value of this section lies in the selection and comparison of doctrinal premises necessary for further analysis. Clarifying the legal basis, subject matter, and legal consequences of control activities allows the various mechanisms to be evaluated in terms of their actual capabilities.

Particularly beneficial is the positioning of extrajudicial protection in relation to judicial review. The discussed barriers to access to court justify the interest in instruments through which citizens can obtain information, assistance, or a timely institutional response. In this regard, the author also directs attention to manifestations of maladministration, the remediation of which requires changes in administrative practices and internal workflow organization. This broadens the analysis to encompass the quality of administrative activity and lays the groundwork for examining the specific role of the Ombudsman and civic participation.

Chapter Two is dedicated to prosecutorial supervision. The historical development of this legal institute is linked to the constitutional grounds and procedural forms of the prosecutor's participation in the administrative law sphere. At the core of the analysis stands the balance between safeguarding legality and the independent exercise of competence by administrative authorities. This is a pivotal issue for the subject under study, as the assessment of the admissibility and scope of prosecutorial intervention must account for the constitutional division of state powers.

The analysis of Decision № 3 of 2023 in Constitutional Case №18/2022 of the Constitutional Court, alongside the legal opinions submitted during the proceedings, holds substantial scholarly value. It enables the debate regarding the boundaries of supervision to be traced through concrete legal arguments. The comparative legal material on France and Germany supplements the analysis of potential avenues for protecting the public interest. Practical relevance is found in the observations concerning the need for specialized administrative law training and the

quality of prosecutorial participation. I commend the doctoral candidate's readiness to take an independent stance on the limits of supervision and subject it to academic debate.

Chapter Three examines the Ombudsman as an institution for the protection of rights and for exerting influence on administrative activity. It analyzes its constitutional and statutory status, the consideration of complaints and alerts, conducting inquiries, issuing recommendations and proposals, as well as referring matters to the Constitutional Court. The comparison with European models and the European Ombudsman establishes an appropriate context for evaluating the Bulgarian framework. A substantive asset is the inclusion of local public mediators, through which the research also covers protection in the direct interaction between citizens and municipal administration.

This chapter prominently highlights the analysis of the impact exerted by the institution through publicity, mediation, and recommendations. The case studies demonstrate how an individual complaint can expose a systemic administrative issue and warrant a proposal for broader legislative or regulatory reform. The observations regarding the organizational and financial dependence of local public mediators also contribute to the practical discussion of the institute. They raise the pertinent question of the extent to which established statutory guarantees of independence allow for the consistent protection of citizens against the very authorities upon which the selection and resources of the mediator depend.

Chapter Four provides the most extensive analysis of public control. It examines, in an integrated manner, access to public information, proposals and alerts, public consultations, and participation in the drafting of regulatory acts. The merit of this systematization lies in tracing the specific rights and proceedings through which civic participation acquires legal significance. In this way, diverse avenues for influencing the administration are delineated, both during the decision-making process and subsequent to the adoption of decisions.

I regard the author's proposed definition of public control as a contribution of note. It synthesizes the non-authoritative nature of influence, the monitoring and assessment of administrative activity, and the legally regulated forms of referral, participation, and access to information. The value of the definition lies in its effort to delineate the general legal substance of these manifestations. It provides a conceptual baseline for further research into the boundaries between public influence and the exercise of specific procedural rights.

The inclusion of liability under the State and Municipal Liability for Damages Act is of distinct interest regarding its indirect impact on the administration. Through this, the author raises the issue of the preventive function of compensatory liability alongside the remediation of inflicted damage. An independent position is also developed regarding the legal standing of civil society organizations when challenging acts of significant public impact. The scholarly interest of this discussion lies in the relationship between the requirement of a legal interest and the avenues for

protecting public goods. The proposed solutions warrant discussion in light of the specific categories of administrative acts and their applicable proceedings.

Chapter Five performs a synthesizing role in the research. It develops proposals for information exchange, mutual notification, review of administrative practices, and concerted responses to recurring violations. The proposed coordination model and the alternative network-based approach give concrete form to the central thesis regarding the complementary operation of the three mechanisms. I value as an applied scientific result the orientation of this interaction toward specific actions and procedures that could serve as the subject of subsequent regulatory and organizational development.

The practical value of these proposals lies in the opportunity for information gathered by one entity to be utilized promptly by another within the scope of its competence. This offers a solution to the fragmented handling of alerts and findings. Comparing various organizational alternatives also allows for an evaluation of the conditions under which coordination remains compatible with the functional independence of each participant. The conclusion summarizes the results across individual domains and links them back to the objectives formulated in the introduction.

Overall Assessment of Contributions

I find the contributions of the dissertation primarily in the comprehensive examination of the relationships between the three mechanisms under consideration. This systematization holds cognitive value, as it enables a comparison of the entities, legal instruments, and consequences of their intervention. Through it, opportunities are mapped out for the sequential application of different protective avenues while respecting the specific features of each. This constitutes the fundamental outcome of the chosen research approach.

The author’s definition of public control and the structured arrangement of its legally established manifestations hold independent significance. Their theoretical utility lies in connecting civic participation with specific administrative law institutes. The proposals for information exchange and interaction among the prosecution service, the Ombudsman, and civil society organizations bear an applied scientific character. Their elaboration provides a groundwork for discussing procedures that facilitate conveying information about a violation to the competent authority and tracking subsequent actions taken.

The work demonstrates the ability to manage diverse legal sources, critically compare doctrinal positions, and formulate an independent stance on contentious issues. My positive assessment is based on the aggregate of these results and their coherence with the research tasks set forth. Six publications on the topic of the dissertation have been presented, appropriately supplementing the candidate's academic output.

The extended abstract (*autoreferat*) of the dissertation thesis faithfully and accurately reflects the content, main conclusions, and contributions of the dissertation. It contains all the necessary statutory components, including the object, subject matter, aims, and tasks of the research.

Critical Remarks and Recommendations

Alongside the overall positive assessment, I put forward a few remarks which the author may consider at her discretion when preparing the manuscript for publication.

The proposal to restrict prosecutorial challenges (*protests*) against administrative acts issued under discretionary power (pp. 91 and 268) requires refinement in light of the distinction between the administrative authority's assessment of expediency and the judicial review of legality pursuant to Article 169 of the Administrative Procedure Code (APC).

On p. 270, it is proposed to penalize the head of an administrative authority who fails to provide a reasoned response within a 14-day period to a recommendation or proposal by the Ombudsman. Article 28 of the Ombudsman Act already obligates the addressee to examine the recommendation or proposal within this time limit and notify the Ombudsman of the measures taken, while Article 31 provides a general sanction for non-compliance with statutory obligations under the Act. The proposal would be more persuasive if it clarified how the requirement for a reasoned response supplements the existing notification duty, and what justifies introducing a separate administrative penalty specifically for the head of the authority. Further substantiation is also warranted for the expectation expressed on the same page that lowering the required majority for the election and removal of local public mediators would strengthen their independence.

On p. 279, the protection of the right to a healthy environment and media freedom is linked to the Ombudsman's role as the National Preventive Mechanism. In the context under consideration, these matters pertain to the Ombudsman's general human rights protection function, whereas the special powers under Article 28a, Paragraph 1 of the Ombudsman Act have a narrower statutory scope. Specifically, they are directed at protecting persons against torture and other forms of cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment in places where persons are deprived of their liberty or which they cannot leave of their own free will.

In support of the thesis regarding the legal interest of non-governmental organizations, the challenge against a decision of the Prosecutors College of the Supreme Judicial Council regarding the election of an administrative head is examined (pp. 213–219). This case illustrates the link between an organization's statutory objectives and its interest in judicial review. However, the choice of this example calls for clarification, as it concerns a human resources act of a judicial authority, whereas the scope of the study delineated in the introduction (p. 8) is confined to control over the acts and actions of executive authorities.

These remarks do not detract from my overall positive evaluation of the dissertation thesis.

Conclusion

The dissertation thesis of Tsvetanka Ivanova Ivanova - Stoyanova contains scientific and applied research results, reflected in the systematization and comparative analysis of the examined mechanisms, the author's original definition of public control, and the proposed models for their mutual interaction. The work demonstrates solid theoretical mastery of the subject matter and an aptitude for independent scientific research. On the basis of the evaluation set out above, I consider that the thesis complies with the substantive requirements of Article 6, Paragraph 3 of the The Law on the Development of Academic Staff in the Republic of Bulgaria Act (DASRBA) and Article 27, Paragraph 1 of the Regulations for the Implementation of the DASRBA.

I extend a positive evaluation to the dissertation thesis and recommend to the Scientific Jury to confer upon Tsvetanka Ivanova Ivanova - Stoyanova the educational and scientific degree of "Doctor" (PhD) in Professional Field 3.6. Law, Higher Education Area / Academic Specialty "Administrative Law and Administrative Process".

Date: 04.11.2026

Member of the Scientific Jury: ……

(Assoc. Prof. Emilia Siderova, PhD)