

СТАНОВИЩЕ

от

д-р Наталия Василева Киселова,
доцент в Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор по право“ в област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, научна специалност „Административно право и административен процес“

Докторант: Йоана Веселинова Маринова-Стефанова, задочен докторант в Катедра „Публичноправни науки“ в Юридически факултет на Университета за национално и световно стопанство – София с научен ръководител гл. ас. д-р Илонка Кирилова Пешева-Горанова

Тема на дисертацията: „Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност при възлагането на обществени поръчки“

1. Общо представяне на процедурата

Съгласно Заповед № 1033/15.04.2022 г. на Заместник-ректора по НИД на УНСС съм включена в състава на Научно жури за провеждане на конкурс за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ в област на висше образование „3. Социални, стопански и правни науки“, професионално направление 3.6. Право, научна специалност „Административно право и административен процес“ с кандидат Йоана Веселинова Маринова-Стефанова.

Представеният от докторантката комплект материали за участие в процедурата е в съответствие с изискванията на ЗРАСРБ, ППЗРАСРБ и вътрешните актове на УНСС. Юридическият факултет на УНСС има акредитирана докторска програма „Административно право и административен процес“. Процедурата до публичната защита на дисертационния труд е протекла пред Катедрения съвет законосъобразно, представени са необходимите документи на Научното жури за публичната защита. Докторантката е представила съобразно националните минимални изисквания за образователната и научна степен „доктор“ в научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, научна специалност „Административно право и административен процес“ публикации, както и декларация за оригиналност и достоверност по чл. 27, ал. 2 от ППЗРАСРБ.

Изпълнени са наукометричните изисквания във връзка с процедурата по докторантурата, като са налице 30 точки, формирани от представените три статии за участие в защитата. Те са:

1) „Общ преглед на пределите на компетентност в светлината на обществените поръчки“ // Търговско и облигационно право, ИК „Труд и право“, С., 2020, кн. 06, с. 76-85;

2) „Пределни на компетентност при възлагането на обществени поръчки според вида възложител - публичен или секторен“ // Търговско и облигационно право, ИК „Труд и право“, С., 2021, кн. 05, с. 88-97;

3) „Правен статут на лечебните заведения в контекста на възлагане на обществените поръчки“ // Медицинско право и здравеопазване, Сиела, С., 2021, бр. 2, с. 39-67.

2. Кратки биографични данни за докторантката Йоана Веселинова Маринова-Стефанова

Познавам докторантката като студентка в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“ (2008-2014).

Както по време на следването си, така и след завършване на юридическото си образование, докторантката работи в правната сфера като юридически сътрудник и като юрисконсулт. Явно практиката е причината за избора на тема, свързана с обществените поръчки.

3. Данни за дисертацията

3.1. Тема на дисертацията

Темата на дисертацията е посветена на значим и актуален за действащото право, практиката и стопанските науки институт – обществените поръчки. В юридическата литература не са много произведенията на български език, които са посветени на темата на дисертацията. Преобладават изследванията, които акцентират на частноправните компоненти на обществените поръчки. В областта на публичното право (различни аспекти от публичноправния режим на обществените поръчки) сравнително актуални са „Административноправен режим на обществени поръчки“ (2008) на Илонка Горанова и „Възложителят на обществени поръчки. Административноправен статут съгласно Закона за обществените поръчки от 2004 г.“ (2017) на Събин Събев.

Темата е актуална и дисертабилна, защото няма в съвременната българска публичноправна литература самостоятелна разработка, посветена на обществените поръчки от гледна точка на оперативната самостоятелност и обвързаната компетентност като видове компетентност, да е изследвано кога, в какви предели се упражнява предоставената на възложителите – публичноправни субекти компетентност в областта на обществените поръчки.

Темата има приложно значение за правоприлагането, защото отговаря на въпроси, които възникват в практиката на осъществяване на политиките в съответните сфери на управление при разходване на публични ресурси – в какви предели, съобразно спецификите на конкретния случай, възложителите трябва да упражняват нормативно предоставената им компетентност, така че да се гарантира законосъобразността на производството по избор на изпълнител и сключването на договора за обществена поръчка, като същевременно се изпълни и законовата цел – за ефективно разходване на средствата и то по максимално най-целесъобразен начин.

В този смисъл спазени са изискванията на чл. 27, ал. 2 от ППЗРАСРБ.

3.2. Характеристика и оценка на основните части на дисертационния труд и приносите.

Дисертационният труд е в обем от 265 страници (шрифт 12, разредка 1.5 Times New Roman), който включва титулна страница, съдържание, използвани съкращения, приложения и библиография и 243 страници същински текст. В съдържателната част на

дисертацията са обособени три глави, като всяка се разделя на параграфи. Работата има класическа структура, като всяка от основните теми – извеждане на основни за административното право понятия каквито са обвързаната компетентност и оперативната самостоятелност, теоретично извеждане на границите на оперативната самостоятелност в областта на обществените поръчки, и анализ на обвързаната компетентност и оперативната самостоятелност в областта на обществените поръчки съгласно действащото законодателство, в трите глави е развита достатъчно пълно, целите, задачите и методите на изследване са изведени в Увода, а изводите са обобщени в Заключението.

Първата глава е посветена на основни за държавното управление и за административното право понятия – обвързаната компетентност и оперативната самостоятелност. След общата постановка и извършения обзор на основните характеристики на двата вида компетентност докторантката обобщава, че в зависимост от това доколко органът има право сам да преценява в конкретната, предвидена от правната норма хипотеза, какво да бъде по съдържание неговото волеизявление или правната норма пряко диктува какво да бъде неговото поведение. В първия случай в изложението се приема, че органът действа в условията на оперативна самостоятелност (или наричана още в административноправната доктрина „дискреционна компетентност“), а във втория – при обвързана компетентност. Съответно упражняването на компетентност извън очертаните в закона предели при всички случаи обуславя незаконосъобразността на крайния акт на административния орган. В дисертацията се застъпва позицията, възприета и от проф. Кино Лазаров, че няма общоприложим критерий, по който да се разграничи в кои случаи даден административен орган действа в условията на дискреция и в кои на обвързана компетентност. Правната норма е тази, която определя за всеки конкретен случай при какви условия и в какви граници следва да действа административният орган. Това обуславя и необходимостта административният орган преди да приложи дадена правна норма по тълкувателен път сам да установи какви са пределите на предоставената му за конкретния случай компетентност.

В последващото изложение на първа глава са представени пределите на компетентност на плоскостта на обществените поръчки като се изследвани основните характеристики на правния режим на обществени поръчки (преследваната от законодателя цел, основните принципи, с които се гарантира постигането на тази цел, както и кои са основните нормативни източници на национално и европейско ниво, които регулират материята на обществените поръчки и др.) и е направена историческа ретроспекция на развитието на нормативната уредба в сферата на дейностите, свързани с разходването на бюджетни средства или средства, реализирани от дейност в обществен интерес.

Могат да бъдат подкрепени направените обобщения в § 2 на Първа глава на дисертацията. Поради наднационалното значение на правната уредба относно разходването на публични средства посредством обществени поръчки, европейският и българският законодател изрично посочват кои са субектите, компетентни да управляват процеса по организиране и възлагане на обществени поръчки. Поради по-широката приложимост извън сферата на изпълнителната власт, макар част от

субектите-възложители да не са административни органи, при възлагането на обществените поръчки, те се възприемат като такива с оглед на това, че законодателят придава на техните решения характера на административни актове. Това означава, че възложителите безспорно са приравнени като правен режим на носители на качеството „административни органи“ по смисъла на § 1, т. 1 от АПК, тъй като законът им предоставя властнически правомощия. Съгласно принципите на публичното право, властническите (административните) правомощия на възложителите се реализират въз основа и в изпълнение на закона, като съобразно материалната обвързаност на възложителите със закона – те упражняват своите правомощия в нормативно определени граници, като в едни случаи разполагат с оперативна самостоятелност, в други - действат в условията на обвързана компетентност.

Втората глава е централна за научното изследване и е посветена на границите на оперативната самостоятелност в областта на обществените поръчки. Казано по друг начин – въпросът, на който докторантката търси отговор е: кой е критерия, въз основа на който при упражняване на оперативна самостоятелност органът реализира своите правомощия в сферата на обществените поръчки. В § 1 са анализирани видовете граници на оперативната самостоятелност на възложителите. В теорията са изведени външни, законови (условия за законосъобразност), и вътрешни (критерий за целесъобразност) граници на оперативната самостоятелност на възложителите, които обуславят валидността (от гледна точка на законосъобразността и правилността) на всеки един административен акт. За неговата законосъобразност в резултат на упражнена дискреция, особено внимание в текста е отделено на изискването за съответствие с целта на закона, тъй като то създава най-сериозни трудности в правоприлагането, не само на плоскостта на обществените поръчки.

В § 2 е представен юридическият контрол (основни форми и видове контрол, техният обект и предмет) на актовете на възложителите при упражняване на правомощията им в сферата на обществените поръчки (по организиране и възлагането им) в условията на оперативна самостоятелност. Специално внимание е отделено в изложението на правораздавателния контрол, който се осъществява от независим и специализиран орган – Комисията за защита на конкуренцията. Комисията не е по-горестоящ орган спрямо възложителя и разполага с правораздавателни правомощия да реши повдигнат пред нея административноправен спор. Това разбиране, възприето от докторантката, кореспондира и с възприетата от европейския законодател концепция, че органите по преразглеждане на процедурите може и да са несъдебни, като в този случай решенията на органа по преразглеждане задължително следва да могат да бъдат предмет на преразглеждане от съд или юрисдикция. В резултат на извършения правен анализ на различните форми на контрол и неговия в областта на обществените поръчки се обоснова изводът, че Сметна палата, по повод осъществявания от нея финансов контрол върху дейността на възложителите, е единственият контролен орган, който може да осъществява контрол по „целесъобразност“ от гледна точка на ефективността, ефикасността и икономичността при възлагането на обществени поръчки, но тя, на практика, не разполага с правомощието да отменя решенията на възложителите като неправилни или незаконосъобразни.

Третата глава е посветена на действащата правна уредба на обвързаната компетентност и оперативната самостоятелност в областта на обществените поръчки. На първо място, анализирани са пределите на компетентност съобразно вида възложител и предмета на обществената поръчка (§ 1), на следващо място - пределите на компетентност съобразно обекта и стойността на обществената поръчка (§ 2), и трето – предели на компетентност съобразно основните етапи в процеса по организиране и възлагане на обществена поръчка (§ 3).

3.3. Научен апарат

Използваната библиография се състои от 64 заглавия, от които 59 на български език и 5 чуждестранни. Наред с това в изследването има позоваване както на актове на национални органи (решения на Конституционния съд на Република България, на КЗК и на ВАС), и на наднационални (Съда на ЕС), така и на 8 практически ръководства и методически указания на национални и европейски органи.

Прави впечатление, че докторантката се позовава на всички автори, които е включила в 451 бележки под линия. В тях има както позоваване на реално използвани и проучени съчинения. Източниците са коректно цитирани според утвърдените стандарти.

3.4. Автореферат

Докторантката е представила автореферат в обем от 44 стр. Той отговаря изцяло на изискванията за представяне на дисертационния труд, като отразява вярно и точно неговото съдържание и основните приноси моменти в него.

4. Преценка на публикациите

Докторантката е представила 3 публикации, които са по темата на дисертацията в реферирани и индексирани периодични издания. Публикациите представят отделни аспекти на темата, като се развиват допълнително тезите от дисертацията.

5. Препоръки за бъдещо използване на дисертационните приноси и резултати

5.1. Според изискванията на ЗРАСРБ дисертационният труд на Йоана Маринова-Стефанова представя научни резултати, съставляващи оригинален принос в науката, демонстриращи задълбочени теоретични знания по съответната специалност и способности за създаване на научен труд.

5.2. Винаги могат да се направят и някои препоръки както към отделните застъпвани от докторантката тези, така и за структурата на работата. Напр. Трета глава (с. 80-234) е несъразмерно по-обемна от Първа (с. 13-37) и Втора (с. 38-79) глави взети заедно. Авторово е решението какво да е съотношението между триадата теория, история и позитивно право, но анализа на действащото законодателство е можело да бъде разделен в две самостоятелни глави.

Темата е изключително перспективна и считам, че докторантката има достатъчно знания и възможности да продължи в някои от изследваните аспекти по-нататъшната си научна работа. При едно бъдещо издаване на дисертацията, което бих препоръчала, докторантката несъмнено би могла да направи и по-смели препоръки за бъдеща правна уредба.

5.3. Научната работа в областта на правото изисква задълбочено проучване на определен правен институт. Обхватът на изследването следва изрично да се ограничава до действащата правна уредба на територията на Република България, вкл. и в заглавието на дисертацията.

Използваната чужда литература е недостатъчна, като от 5 използвани заглавия само три не са на български автор (I. Georgieva), и са от един автор (S. Arrowsmith). В други европейски страни анализирания правен проблем също е бил обект на научни проучвания. Още повече, че разходването на публични средства през тяхната законосъобразност и целесъобразност вече е проблем както на европейска регулация, така и на дейността на институциите и агенциите на ЕС.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дисертационният труд на Йоана Веселинова Маринова-Стефанова на тема „Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност при възлагането на обществени поръчки“ съдържа научни резултати, които представляват оригинален принос в науката и отговарят на изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България и на Правилника за прилагане на този Закон. Представените материали и дисертационни резултати съответстват на нормативните изисквания. Дисертационният труд показва, че докторантката притежава задълбочени теоретични знания и професионални умения по Административно право и административен процес, теория и история на правото, качества и умения за провеждане на научно изследване с оригинални и значими научни приноси.

Поради гореизложеното, убедено давам своята **положителна оценка** на представения в процедурата по защита дисертационен труд „Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност при възлагането на обществени поръчки“, препоръчвам на почитаемото Научно жури и ще гласувам положително докторантката Йоана Веселинова Маринова-Стефанова да придобие образователната и научна степен „доктор“ в област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, научна специалност „Административно право и административен процес“.

30 май 2022 г.
гр. София



/Наталия Киселова/