До

Председателя на научното жури,

съгласно Заповед на директора на ИДП на БАН

№ РД 09-14/30.01.2023 г. за защитата на

дисертационния труд „Преюдициалното запитване пред Съда на ЕС в административното производство на Република България“, с автор – Йоанна Бориславова Шулева

С Т А Н О В И Щ Е

от проф. д.ю.н. Георги Петков Близнашки от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски”

1. Общо описание

Представен е дисертационен труд в обем от 254 страници, които са структурирани във въведение, 5 глави, заключение, пример за преюдициално запитване и библиография. В библиографията са използвани сериозен брой литературни източници от български и чужди автори. Цитиранията и бележките под линия са 250. Представена е декларация за оригиналност. Както обемът, така и използваните източници и цитиранията под линия са доказателство за проведено сериозно научно изследване и изчерпателно запознаване с европейската и българската правна доктрина. Съдържанието е подходящо структурирано, като очертава важните теми от областта на изследването.

Предметът на изследването е избран оригинално. В българската правна литература има изследвания на преюдициалното запитване, но

фокусът на представеното проучване върху административното производство е новост.

Тезата на автора за преюдициалното запитване като понятие без собствено съдържание – понятие „шапка“, е оригинална. Предметът на изследване сполучливо е ограничен само до преюдициалните запитвания относно тълкуването на правото на ЕС, без изследване на преценката за валидност на актовете, което би пренесло тежестта върху европейския съд, за сметка на българския.

Във **въведението** са формулирани проблемите, които поражда институтът на преюдициалното запитване, предметът на изследване, който се ограничава до преюдициалните запитвания в административното производство пред българския съд, целите, задачите и използваните в труда научни методи.

В **първата глава** „Понятие за преюдициално запитване“ се съдържа исторически преглед на развитието на института, изяснява се неговото съдържание и се изследват сходните институти на българското право. Без да отрича материалноправния характер на института, авторът възприема тезата, че преюдициалното запитване е процесуален инструмент за уеднаквяване на практиката по приложението на правото на Европейския съюз в държавите членки. Същевременно преюдициалното запитване е определено и като средство за взаимодействие между Съда на ЕС и националните юрисдикции, с определен ефект върху развитието на правото на ЕС и националното право.

Втората глава съдържа анализ на правната уредба на преюдициалното запитване в ЕС и отделните държави. Трябва специално да бъдат откроени разсъжденията относно взаимодействието на

конституционните съдилища на страните членки със СЕС, като се подчертават и случаите, когато това взаимодействие не е безпроблемно, какъвто е примерът с Федералния конституционен съд на Германия.

Третата глава „Производство“ разглежда страните, участниците в производството, както и неговото приключване с решение или определение. Дисертантката подчертава, че преюдициалното запитване се прилага и в дейността на новите органи на Европейския съюз (Европейската прокуратура, Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ и други). Детайлно е разгледана правната уредба, която урежда производството по отправяне на преюдициално запитване, изискванията към отправеното писмено искане за преюдициално запитване, публикуването на допуснатото преюдициално запитване в „Официалния вестник“ на ЕС, възможността за неговото преформулиране от СЕС, анонимността на някои производства или на някои страни или заинтересовани лица, събирането на доказателства, даването на заключение от генералния адвокат, изготвянето на доклади по делото, провеждането на устни състезания и характеристиката на заключителния акт. Поставен е акцент върху отказа да се допусне преюдициално запитване, подадено от орган, който не отговаря на критериите за запитваща юрисдикция, какъвто е и случаят с Комисията за защита от дискриминацията на България и Националната комисия за защита на конкуренцията на Гърция.

В **четвъртата глава** „Последици“ авторът се спира на правния ефект, който има решението, постановено във връзка с преюдициално запитване, върху главното производство, образувано пред националната юрисдикция. Също така се подчертава важната роля, която завършващият

акт на СЕС играе за усъвършенстване не само на националното законодателство, но и на правото на ЕС, а и въздействието на решенията върху субекти извън съюза. Важни са и разсъжденията за ефекта на акта на СЕС, според който по-долните съдебни инстанции не прилагат дадените им задължителни указания от върховните съдилища на държавите членки, ако те противоречат на правото на ЕС.

Петата глава е озаглавена „Предложения за усъвършенстване на правната уредба на преюдициалното запитване". Приносни са примерите, които извеждат необходимостта от изясняване на съдържанието на понятията, използвани в европейската практика, които са непознати за правната ни система и създават затруднения пред правоприлагането. Направено е предложение за усъвършенстване на взаимодействието на СЕС със съда в Страсбург и за специално внимание върху квалификацията на националните съдии. В заключението са систематизирани научните изводи от изследването.

2. **Приносите на дисертационния труд** се проследяват в съдържанието му и се концентрират в последните две глави. Приносен момент е отграничаването на института на преюдициалното запитване от други сходни национални институти и достигането до изводи за потребността от тяхната специализация при конкуренцията на института на преюдициалното запитване.

Като приносен момент следва да се очертаят препоръките за усъвършенстване на действащата правна уредба на преюдициалното запитване, главно в АПК и подзаконовите актове по приложението му. Дискутиран е критерият за преценката за допустимост на запитването и е обосновано заключението за необходимостта от търсене на баланс между

субективната преценка на съдебния състав и „обективната обществена нужда от създаване на ясен критерий при преценка на абстрактните принципни постановки, без които нито една правна система не би могла да съществува…“. Приносен характер имат разсъжденията върху конкретизацията на преюдициалните запитвания и анализа на сферите на правната материя, в които са съсредоточени запитванията.

Добра идея е да се онагледи изследването с пример на преюдициално запитване, изготвено от български съд.

Практическата стойност на изследването се корени в анализирането на реални ситуации, с непосредствено приложими изводи, като защитата на здравните права на гражданите, адвокатското възнаграждение, защитата на интелектуалната собственост и други. Разгледани са особеностите на взаимодействието между националните и европейските юрисдикции и причините за колебанието да се подава преюдициално запитване, непосредствено след присъединяването на страната към ЕС на основата на интересен емпиричен материал относно реалната ситуация.

3. Заключение

Представеният дисертационен труд е актуален и смислен, съдържа редица приносни моменти, а езикът на който е написан е ясен и точен. Авторът показва възможност за самостоятелно мислене, изказаните тези са нетрадиционни и заслужават поле за бъдещи изследвания. Научният апарат на дисертацията е богат, надлежно приведен в съответствие с установените изисквания. Публикациите по темата на дисертационния труд свидетелстват за научна добросъвестност. Авторефератът представя съдържанието на дисертацията, както и приносите на труда. Научната стойност на дисертационния труд се предопределя от факта, че това е

първото самостоятелно научно изследване в областта на административното производство у нас.

Дисертационният труд отговаря изцяло на изискванията на Закона за развитие на академичния състав в Република България, Правилника за неговото прилагане и Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и заемане на академични длъжности в Института за държавата и правото при БАН. Поради това смятам, че научното жури следва да предложи на Научния съвет към ИДП при БАН да присъди на Йоанна Бориславова Шулева образователната и научна степен доктор по право.

21.02.2023 г.

гр. София проф. д.ю.н. Георги Близнашки

To

The chairman of the Scientific Jury,

according to the Order of the Director of the IDP at BAS

No. RD 09-14/30.01.2023 for the public defense of

the dissertation "The Request for a Preliminary Ruling before the Court of Justice of the EU in the Administrative Proceedings of the Republic of Bulgaria", by - Joanna Borislavova Shuleva

O P I N I O N

by Prof. Dr. Jur. Sc. Georgi Petkov Bliznashki from the Faculty of Law of Sofia University "St. Kliment Ohridski"

1. General description

A dissertation is presented in a volume of 254 pages, which are structured in an introduction, 5 chapters, a conclusion, an example of a preliminary ruling and a bibliography. A significant number of literary sources from Bulgarian and foreign authors are used in the bibliography. Citations and footnotes are 250. A declaration of originality is provided. Both the volume and the sources used and the citations below are evidence of serious scientific research and comprehensive familiarization with European and Bulgarian legal doctrine. The content is appropriately structured, outlining the important topics of the research area.

The subject of the research has been originally chosen. In the Bulgarian legal literature, there are studies of the request for preliminary ruling, but the focus of the presented study on the administrative proceedings is a novelty.

The author's thesis about the request for preliminary ruling as a concept without its own content - the concept of a "hat" - is original. The subject of research is successfully limited only to request for a preliminary ruling regarding the interpretation of EU law, without examining the assessment of the validity of the acts, which would transfer the burden to the European court, at the expense of the Bulgarian one.

In the introduction, the problems caused by the institution of preliminary rulings, the subject of research, which is limited to requests for preliminary ruling in the administrative proceedings before the Bulgarian court, the goals, tasks and scientific methods used in the work are formulated.

The first chapter, "Concept of the request for a preliminary ruling", contains a historical overview of the development of the institute, its content is clarified and similar institutes of Bulgarian law are examined. Without denying the substantive legal nature of the institute, the author adopts the thesis that the request for preliminary ruling is a procedural tool for unifying the practice of the application of European Union law in the member states. At the same time, the preliminary ruling is also defined as a means of interaction between the EU Court and national jurisdictions, with a certain effect on the development of EU law and national law.

The second chapter contains an analysis of the legal framework of the request for preliminary ruling in the EU and individual countries.

The reflections on the interaction of the constitutional courts of the member states with the CJEU should be highlighted, highlighting also the cases where this interaction is not without problems, such as the example of the Federal Constitutional Court of Germany.

The third chapter "Proceedings" examines the parties, participants in the proceedings, as well as its conclusion with a decision or determination.

The dissertation emphasizes that the request for preliminary ruling is also applied in the activities of the new bodies of the European Union (the European Prosecutor's Office, the Executive Agency "Audit of European Union Funds" and others). Tit has been examined in detail the following topics - the legal framework governing the request for preliminary ruling procedure, the requirements for the written request for a ruling, the publication of the admitted ruling in the "Official Journal" of the EU, the possibility of its reformulation by the CJEU, the anonymity of certain proceedings or of certain parties or interested persons, the gathering of evidence, the giving of a conclusion by the Advocate General, the preparation of reports on the case, the conduct of oral competitions and the characteristics of the final act. Emphasis is placed on the refusal to admit a request for preliminary ruling filed by a body that does not meet the criteria for inquiring jurisdiction, as is the case with the Commission for Protection against Discrimination of Bulgaria and the National Commission for Protection of Competition of Greece.

In the fourth chapter "Consequences", the author dwells on the legal effect of the decision made in relation to a request for preliminary ruling on the main proceedings brought before the national jurisdiction. She also highlights the important role that the final act of the CJEU plays in improving not only national

legislation, but also EU law, and the impact of decisions on non-EU entities. It is also important to consider the effect of the CJEU act, according to which lower courts do not apply binding instructions given to them by the supreme courts of member states if they conflict with EU law.

The fifth chapter is entitled "Proposals for improving the legal framework of the request for preliminary ruling". The examples that bring out the need to clarify the content of concepts used in European practice, which are unfamiliar to our legal system and create difficulties for law enforcement, are useful. A proposal was made to improve the interaction of the CJEU with the court in Strasbourg and to pay special attention to the qualifications of national judges.

In the conclusion, the scientific examinations of the study are systematized.

2. **The contributions of the dissertation** are traced in its content and are concentrated in the last two chapters. A contributing point is the differentiation of the institute of request for preliminary ruling from other similar national institutes and reaching conclusions about the need for their specialization in the competition of the institute of request for preliminary ruling.

Recommendations for improvement of the current legal system of preliminary rulings should be outlined as a contributing point request, mainly in the APC and the by-laws on its application.

The criterion for assessing the admissibility of the request is discussed and the conclusion about the need to find a balance between the subjective assessment of

the judicial composition and the "objective public need to create a clear criterion when assessing the abstract principles, without which no legal system could exist" is also well argued. Reflections on the concretization of requests for preliminary ruling and the analysis of the spheres of legal matter in which the requests are concentrated are of a contributing nature.

It is a good idea to illustrate the study with an example of a request for preliminary ruling prepared by a Bulgarian court.

The practical value of the research is rooted in the analysis of real situations, with immediately applicable conclusions, such as the protection of citizens' health rights, attorney's fees, the protection of intellectual property and others. The peculiarities of the interaction between national and European jurisdictions and the reasons for the hesitation to submit a request for preliminary ruling, immediately after the country's accession to the EU, on the basis of interesting empirical material regarding the real situation, are examined.

3. Conclusion

The presented dissertation work is contemporary and meaningful, contains a number of contributing points, and the language in which it is written is clear and precise. The author shows the ability to think independently, the stated theses are unconventional and deserve a field for future research. The scientific apparatus of the dissertation is rich, properly aligned with the established requirements. Publications on the topic of the dissertation testify to scientific good work. The

abstract presents the content of the dissertation, as well as the contributions of the work. The scientific value of the dissertation work is predetermined by the fact, that this is the first independent scientific study in the field of administrative proceedings in our country.

The dissertation fully meets the requirements of the Law on the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria, the Regulations for its Implementation and the Regulations for the Terms and Conditions for Acquiring Scientific Degrees and Holding Academic Positions at the Institute for State and Law at the BAS.

Therefore, I believe that the scientific jury should propose to the Scientific Council of the IDP at the BAS to award Joanna Borislavova Shuleva the educational and scientific degree of Doctor of Law.

21/02/2023

Sofia Prof. Doctor of Law Georgi Bliznashki