РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Иван Тодоров Тодоров

научна специалност „Административно право и административен процес“

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователната и научна степен „доктор” по научна специалност „Административно право и административен процес“ от научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право в Института за държавата и правото при БАН

Автор на дисертационния труд: Йоанна Бориславова Шулева

Тема на дисертационния труд: „ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ ПРЕД СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ“

Рецензията е изготвена на основание на решение на Научно жури, определено със Заповед № РД-09-14/30.01.2023 г. на директора на Института за държавата и правото при БАН.

Дисертационният труд, представен от Йоанна Шулева, е оптимално структуриран в правно-логическа последователност от Въведение, пет глави, всяка от които съдържа отделни раздели, заключение, пример за преюдициално запитване и библиография. Впечатление прави и точният правен език. Обемът е от 255 страници. При преглед на използваната литература се констатира, че съдържащите се в библиографската справка литературни източници имат пряко отношение към темата на дисертацията. Видно от представения литературен обзор докторантката показва познаване на наличните изследвания в областта на преюдициалните запитвания пред Съда на Европейския съюз в административното производство. Използвана е голям обем чуждестранна и българска литература като са цитирани 158 заглавия.

Предметът на дисертационния труд се характеризира с подчертана актуалност. Темата за преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в административното производство е изключително

актуална с оглед на хармонизиране на практиката на българските съдилища с правото на ЕС. Въпреки изключителната практическата важност на такъв тип научно изследване, не ми е известно до момента в българската доктрина да съществува подобно цялостно разглеждане на въпросите на преюдициалното запитване до съда на ЕС по административноправни въпроси.

Представеният научен труд прави изчерпателен анализ на административноправните аспекти при осъществяването на Преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в административното производство в България и в сравнително-правен аспект.

Научните приноси на дисертацията могат да бъдат обобщени по следния начин:

- Разглеждат се нови области на прилагане на правото на ЕС, които често влизат в противоречие с неточно транспонирани директиви в области като прехвърлянето на към частния сектор на елементи на производството, контролирано от публичния сектор, премахване на ограниченията за компании от други държави-членки, публично-частното партньорство и др.
- При изграждането на понятието за преюдициално запитване се посочва, че то има процесуална форма с всеобхватно приложение. Чрез задълбочен анализ на практиката на съда на ЕС се изясняват редица важни въпроси от процесуалните аспекти на отправянето на преюдициално запитване. Едновременно се прави много точен анализ на материалноправното съдържание на понятието и се дават неговите материалноправни белези.
- Определен съществен научен принос представлява конкретният анализ на преюдициалните запитвания и последващите изводи за липса на точно съответствие на основополагащи закони от българското право с правото на ЕС. Такива са Законът за обществените поръчки, Законът за концесиите, Законът за местното самоуправление и местната администрация, Търговският закон, Законът за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление, Данъчно-осигурителният процесуален кодекс и др.
- Важен извод с голямо практическо значение е, че често излишно се сезира Конституционния съд с въпроси за съответствие между

българското право правото на ЕС, при положение, че по този въпрос би било по-подходящо съответният съд да се обърне към органа, призван специализирано да прилага правото на ЕС и чиито решения са част от правото на ЕС. На анализ се подлага и тезата, че, че е често неправилно преюдициалните запитвания да се заместват с тълкувателни решения. Авторът обосновава, че понякога Тълкувателните решения могат да установят съответствието на смисъла на разпоредби на българското право с правото на ЕС и по този начин да спестят преюдициални запитвания. Това е правилно, тъй като ЕС тълкува правото на ЕС, а не българското право.

- Изключително важно за усъвършенстване на практиката на съдилищата и на правната уредба е детайлният сравнително-правен анализ на разглеждания правен институт в четири държави от ЕС.
- От съществено практическо значение е проследяването на динамичната промяна в практиката на съда на ЕС по отношение на допустимостта на процесуалното запитване и специално по отношение на филтриращия механизъм на запитванията от страна съда на ЕС.
- Важно практическо значение и съществен принос представлява прилагането на анализът от практиката при преюдициалните запитвания за изясняването на съответствието с европейското право на актове в областта на интелектуалната собственост, изпирането на пари, защитата на правата на гражданите в областта на здравеопазването и др.
- На детайлен анализ се подлага националната уредба на преюдициалното запитване и се предлагат съществени предложения de lege ferenda.

Впечатляващ е броят на публикациите по темата на дисертационния труд – 11. Това също показва колко много аспекти на теоретична и практическа важност се съдържат в дисертационния труд.

Авторефератът е коректно изработен и отразява пълно и прецизно съдържанието на дисертационния труд.

Дисертационният труд, представен от Йоанна Шулева, се отличава с високо академично ниво и детайлно познаване на материята; дълбоко

познаване на практиката и на българските съдилища, на съда на ЕС, а също и на чуждестранната правна уредба.

Независимо от моята определено положителна оценка за научния труд на докторанта, бих искал да отправя следните бележки и препоръки:

- Може би следва да се анализира още веднъж предложението да се създаде специална администрация, която да осъществява контрол върху съдиите в хипотезата на задължително подаване на преюдициално запитване. Дали да се подаде преюдициално запитване или не е въпрос на правораздавателната дейност на съдията. И контрол от администрацията върху съдия би противоречал на принципа на съдийска независимост. Всяка администрация има много по-малка независимост и осъществяването на каквото и да е въздействие върху съдия при осъществяване на правораздавателните му функции би било в противоречие основни положения на правораздаването.
- Вероятно било от полза на дисертационния труд да се направи по-детайлен анализ в кои случаи сезирането на Конституционния съд за отмяна на противоречащи на правото на ЕС закони ще са по-пряк път за постигане на целите на конкретното съдебно производство. Често пъти отмяната на законова разпоредба създава по-голяма яснота при правоприлагането, което освен това се съчетава с ефекта за конкретното съдебно производство. Особено ако има произнасяне на съда на ЕС по сходни случаи.

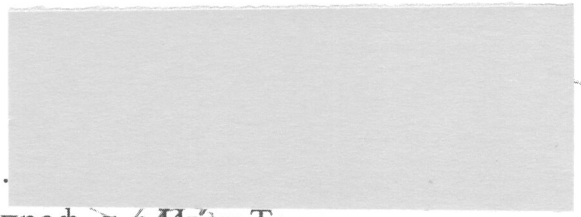
ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разглежданият научен труд категорично демонстрира, че дисертантът притежава задълбочени теоретични знания в областта на публичноправните науки, както и детайлно познаване на нормативната уредба, съдебната практика и доктрината в областта на преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в административното производство на България.

Комплексният юридически анализи, аргументирането на поддържаните становища, изразяването на критично отношение по дадени въпроси, последващите научни изводи ясно показват, че кандидатът притежава изявена способност за самостоятелни научни изследвания.

Цялостната оценка, която давам на кандидата, е определено положителна. Дисертационният труд умело и обосновано развива тема, която представлява сериозен и актуален интерес и би била от полза не само за доктрината, но и за много практикуващи юристи.

В заключение категорично считам, че дисертационният труд „*Преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в административното производство на Република България*“ има съществени приноси. Ето защо, определено подкрепям присъждането на научната степен „доктор по право“ на Йоанна Бориславова Шулева – докторант в задочна форма на обучение в ИДП при БАН.



22.02.2023 г.

проф. д-р Иван Тодоров

REVIEW

By Prof. Dr. Ivan Todorov Todorov

Scientific specialty "Administrative Law and Administrative Process"

Regarding: dissertation for the award of the educational and scientific degree "doctor" in the scientific specialty "Administrative Law and Administrative Process" from scientific field 3. Social, economic and legal sciences, professional direction 3.6. Law at the State and Law Institute of the Bulgarian Academy of Sciences

Author of the dissertation: Joanna Borislavova Shuleva

Dissertation topic: "THE REQUEST FOR A PRELIMINARY RULING BEFORE THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF BULGARIA"

The review was prepared on the basis of a decision for a Scientific Jury, determined by Order No. RD-09-14/30.01.2023 of the Director of the Institute for the State and Law of BAS.

The dissertation work presented by Joanna Shuleva is optimally structured in a legal-logical sequence of an Introduction, five chapters, each of which contains separate sections, a conclusion, an example of a preliminary ruling and a bibliography. The exact legal language is also impressive. The volume of the dissertation is 255 pages. When reviewing the literature used, it is found that the literary sources contained in the bibliographic reference have a direct relation to the topic of the dissertation.

As can be seen from the presented literature review, the post graduate student shows knowledge of the available research in the field of preliminary rulings before the Court of the European Union in the administrative proceedings of Bulgarian court. A large amount of foreign and Bulgarian literature has been used, with 158 titles cited.

The subject of the dissertation work is characterized by distinct actuality. The subject of the preliminary ruling before the Court of the European Union in the administrative proceedings is extremely topical with a view to harmonizing the practice of the Bulgarian courts with EU law. Despite the extreme practical importance of this type of scientific research, I am not aware of any such comprehensive examination of the issues of the preliminary ruling to the EU court on administrative law matters in the Bulgarian doctrine.

The presented scientific work makes a comprehensive analysis of the administrative legal aspects in the implementation of the preliminary ruling before the Court of the European Union in the administrative proceedings in Bulgaria and in a comparative legal aspect.

The scientific contributions of the dissertation could be summarized as follows:

• - New areas of application of EU law are being considered, which often come into conflict with imprecisely transposed directives in areas such as the transfer to the private sector of elements of production controlled by the public sector, the removal of restrictions on companies from other member states , the public-private partnership, etc.

• - When constructing the concept of a preliminary ruling, it is stated that it has a procedural form with comprehensive application.

•-Through an in-depth analysis of the practice of the Court of Justice of the EU, a number of important questions from the procedural aspects of making a preliminary inquiry are clarified. At the same time, a very precise analysis of the substantive content of the concept has been made and its substantive legal features have been outlined.

• - A certain significant scientific contribution is the specific analysis of the preliminary rulings and the subsequent conclusions about the lack of exact compliance of the fundamental laws of Bulgaria with EU law. Such are the Law on Public Procurement, the Law on Concessions, the Law on Local Self-Government and Local Administration, the Trade Law, the Law on the Management of European Funds with Funds under Shared Management, the Tax and Insurance Procedure Code, etc.

• - An important conclusion of great practical importance is that the Constitutional Court is often referred unnecessarily to issues of conformity between Bulgarian law and EU law, given that on this issue it would be more appropriate for the relevant court to turn to the authority called to apply EU law and whose decisions form part of EU law. The thesis that it is often incorrect to substitute preliminary rulings with interpretive decisions is also analyzed.

•- The author argues that sometimes Interpretative decisions can establish the conformity of the meaning of provisions of Bulgarian law with EU law and thus save preliminary inquiries. This is correct, as the EU interprets EU law, not Bulgarian law.

• - Extremely important for improving the practice of the courts and the legal system is the detailed comparative legal analysis of the considered legal institute in four EU countries.

• - It is of essential practical importance to follow the dynamic change in the practice of the EU Court regarding the admissibility of the prejudicial ruling and especially regarding the filtering mechanism of the inquiries by the EU Court.

• - The application of the analysis of the practice of the preliminary ruling procedure to clarify the compliance with the European law of acts in the field of intellectual property, money laundering, the protection of the rights of citizens in the field of health care, etc., is of important practical importance and a significant contribution.

• - The national regulation of the preliminary ruling is subjected to a detailed analysis and essential proposals de lege ferenda are offered.

The number of publications on the topic of the dissertation is impressive - 11. This also shows how many aspects of theoretical and practical importance are contained in the dissertation.

The abstract is correctly prepared and fully and accurately reflects the content of the dissertation work.

The dissertation work, presented by Joanna Shuleva, is distinguished by a high academic level and detailed knowledge of the matter, deep knowledge of the practice and of the Bulgarian courts, of the EU court, and also of the foreign legal system.

Regardless of my decidedly positive assessment of the doctoral student's research work, I would like to make the following remarks and recommendations:

• - Perhaps the proposal to create a special administration to exercise control over judges in the event of mandatory submission of a preliminary inquiry should be analyzed once more. Whether or not to file a preliminary inquiry is a matter of independent decision of the judge.

• - It would probably have been beneficial for the dissertation work to make a more detailed analysis in which cases the referral to the Constitutional Court for annulment of laws contrary to EU law would be a more direct way to achieve the goals of the specific legal proceedings. Often, the repeal of a statutory provision creates greater clarity in law enforcement, which is also combined with the effect on the particular court proceedings. Especially if there is a judgment of the EU court on similar cases.

CONCLUSION

The scientific work under review clearly demonstrates that the dissertation student has in-depth theoretical knowledge in the field of public law sciences, as well as detailed knowledge of the regulatory framework, judicial practice and doctrine in the field of preliminary inquiry before the Court of the European Union in the administrative proceedings of Bulgaria.

The complex legal analyses, the reasoning of the supported opinions, the expression of a critical attitude on given issues, the subsequent scientific conclusions clearly show that the candidate has a marked ability for independent scientific research.

The overall assessment I give the candidate is definitely positive. The dissertation skillfully and reasonably develops a topic that is of serious and current interest and would be of benefit not only to the doctrine, but also to many legal practitioners.

In conclusion, I strongly believe that the dissertation work "The preliminary inquiry before the Court of the European Union in the administrative proceedings of the Republic of Bulgaria" has significant contributions. Therefore, I definitely support the awarding of the academic degree "Doctor of Law" to Joanna Borislavova Shuleva - doctoral student in part-time form of studies in the IDP of BAS.

22/02/2023