# СТАНОВИЩЕ

**ОТ ПРОФ. Д-Р ИРЕНА ИЛИЕВА**
**Институт за държавата и правото, Българска академия на науките,**
**София 1000, ул. „Сердика” № 4, тел. 02 987 49 02**

член на научно жури съгласно Заповед № РД-09-14/30.01.2023 г. на проф. д-р И. Илиева – директор на Института за държавата и правото за публична защита на дисертационния труд на Йоанна Бориславова Шулева – докторант в задочна форма на обучение в секция „Публичноправни науки” в Института за държавата и правото при БАН на тема:

„ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ ПРЕД СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ“

за присъждане на образователна и научна степен „ДОКТОР” по докторска програма „Административно право и административен процес“

## I. Кратки биографични данни

Йоанна Шулева е завършила средното си образование в Американския колеж в София. Магистър е по право от СУ «Св. Климент Охридски» от 2018 г. Има специализация по правораздаване, публична администрация, международно право и международни отношения. През 2015 - 2016 г. е осъществила мобилност по програма «Еразъм+» в Университета за изследвания на Милано – Bicocca.

Била е правен сътрудник, юрисконсулт, а понастоящем е адвокат в САК. Зачислена е в задочна докторантура в ИДП през 2018 г. Дисертационният труд е насочен за публична защита на заседание на секцията по Публичноправни науки от 11.01.2023 г.

## II. Общо описание на представения дисертационен труд

Докторантката е представила дисертационен труд в обем от 254 страници, състоящ се от увод, 5 глави, заключение, пример за преюдициално запитване и библиография от 158 заглавия, съдържащ 250 бележки под линия.

Предметът на труда е избран оригинално. В българската правна литература има изследвания по въпроса за преюдициалните запитвания - от доц. д-р Ал. Корнезов, проф. дюн Ат. Семов, д-р Ст. Костов и др. автори, но фокусът на представеното проучване върху административното производство е новост.

Както сочи авторката правната фигура на преюдициалното запитване е интердисциплинарна и е предизвикателство за българската правна доктрина и практика още от момента на преговорите за присъединяване на България към ЕС. Предметът на изследване сполучливо е ограничен само до преюдициалните запитвания относно тълкуването на правото на ЕС (с. 6) и е свързан със защитата на публичния интерес „в условията на законодателна ентропия, която българското законодателство преживява в последните тридесет години“.

Предметът на изследване е особено актуален, доказателство за което са приведените от Йоанна Шулева данни за отправени 279 преюдициални запитвания от български съдилища до Съда на ЕС в края на 2022 г. (с. 37).

Изследването е структурирано в логическа последователност като започва с изясняването на понятието за „преюдициално запитване“, неговата правна уредба в правото на ЕС и българското законодателство, производството, последиците от него и завършва с предложения за усъвършенстване на регламентацията.

Разпределението на изследването в петте глави е равностойно по обем, с обоснован лек превес на Глава Трета, посветена на процедурата.

В увода (8 с.) авторката ясно извежда целта на дисертационния труд: да изследва административноправните аспекти на преюдициалното запитване и да изведе на преден план потенциала на административното право за развитието на института и този на самото производство за българското административно право (с. 5). Представена е методологията и съдържанието на отделните глави.

Глава Първа (в обем от 41 с.) е посветена на понятието за преюдициално запитване. В нея се анализира употребата на термина „преюдициално запитване“ в правото на ЕС и в България, прави се периодизация на политиката на ЕС по отношение на този институт, изследвана е същността му, включително правната природа на принципите на преюдициалното запитване и отграничаването му от сродни институти.

Основната теза на автора, че преюдициалното запитване е понятие без собствено съдържание – понятие „шапка“ е оригинална и новаторска.

Глава втора (42 с.) изследва правната уредба на преюдициалното запитване в правото на ЕС, по-специално чл. 267 ДФЕС. В хипотезата, когато националната юрисдикция може да избере да отправи или не преюдициално запитване Й. Шулева анализира т. нар. CILFIT критерии, както и тяхната еволюция и по-гъвкавия подход на СЕС към изискванията за acte clair. Последователно са разгледани бланкетната рамка на правната уредба на института в българското право – глава петдесет и девета от ГПК – „Преюдициални запитвания“ – чл. 628 – 633р глава тридесет и седма от НПК „Преюдициални запитвания по наказателноправни въпроси“ – чл. 486 – 488, както и чл. 144а от АПК. Обоснован е изводът на авторката, че „Така българският законодател, за разлика от другите държави членки, „транспонира“ механизма за преюдициално запитване в националното законодателство, като възпроизвежда текстове от ДФЕС, без това да е потребно или да е знак за добър законодателен маниер“ (с. 68). Интерес представлява анализа на българските преюдициални запитвания (с. 68 – 71), както и илюстрираната с материята на борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма, при които е необходимо още работа за правилното транспониране на релевантните директиви на ЕС. Подходящи са примерите от практиката и влиянието на преюдициалните решения върху българските съдилища (Наредбата за минималните адвокатски възнаграждения – с. 79 – 83).

В параграф 3 на тази глава е направено сравнителноправно изследване на прилагането на преюдициалното запитване в правото на Франция, Германия, Испания и Гърция, с акцент върху запитванията, отправени от националните конституционни съдилища.

В трета глава (54 с.), озаглавена „Производство“ е класически структурирана и изследва предмета, основанието и срок, от една страна, страните и решението. Всеки един от тези въпроси, предмет на главата, е сполучливо подкрепен с релевантна съдебна практика. Тази част от дисертационния труд би могла да се ползва широко от практикуващите юристи, защото съдържа ясно и концентрирано изложение на процедурата, базирано върху анализ на Процедурния правилник на СЕС и Препоръките

към националните съдилища за преюдициалните запитвания от 2019 г. Разгледано е и бързото производство по чл. 2267, ал. 4 ДФЕС, включително първото решение, което бе поискано от български административен съд (с. 112 – 115).

Считам за особено приносна от практическа гледна точка частта, която анализира анализа на приложимото право на ЕС пред ВАС (с. 131 – 138).

Глава Четвърта (39 с.), озаглавена „Последици“ анализира ефектите на преюдициалното решение, като те са класифицирани от Й. Шулева на две нива: национално и общностно. От особено практическо значение е извеждането на ефекти като възможността долните инстанции да не прилагат практиката на върховните съдилища ако тя противоречи на правото на ЕС или буди колебание при формиране на вътрешното убеждение на съдията. Ясно е очертан законодателния ефект, изразяващ се в усъвършенстване на правната уредба. Обоснован е и ефектът за развитие на правото (с. 158 и сл.). Приведени са важни статистическите данни.

При изследването на ефектите за правото на ЕС освен традиционните последици като усъвършенстването му, изглаждане на противоречия и еднообразно тълкуване, са приведени актуални примери от пандемията КОВИД-19 в материята на общественото здраве и ограниченията на традиционните свободи на движение на хора и стоки. Приносен момент на дисертационния труд представлява анализа на предложението на Комисията за създаване на Европейски здравен съюз. Не е подминато и силно коментираното в чужбина дело „Панчарево“ (с. 174- 175).

Глава Пета (25 с.) е посветена на предложения за усъвършенстване на правната уредба на преюдициалното заключение. Тя е структурирана в две части: предложения за подобряване на вътрешното право и за правото на ЕС

Богатата съдебна практика, използвана от Йоанна Шулева не подминава и Заключението. В него авторката отново представя по адекватен и дискусионен начин Тълкувателно дело №1/2022 г. на ВКС и решението по съединените дела C-558/18 и C-563/18. Изводи на автора са отправени към бъдещето и дигиталната ера.

## III. Оценка на научните и практически резултати и приноси в дисертацията

Първото несъмнено достойнство на дисертационното изследване е изборът на темата на изследване: преюдициалното запитване пред Съда на ЕС в административното производство на Република България.

Бих откроила следните теоретични приноси:

- Основната теза на авторката, че преюдициалното запитване е понятие без собствено съдържание – понятие „шапка“;
- Изследването на правната природа на принципите на преюдициалното запитване;
- Към тези приноси отнасям и изследването на ефектите и специализацията на сферите на приложение на преюдициалното запитване;
- Приносен момент на дисертационния труд представлява анализа на предложението на Комисията за създаване на Европейски здравен съюз.
- Особен теоретичен принос със силно авторово присъствие откривам в параграф 3 на Глава четвърта, посветен на глобалните последици от европейското административно право (например, че традиционните правни субекти се превръщат в хибрид, в кръстоска между национална държава и международна организация – с. 180).

Многобройни са научно-практически приноси на дисертационния труд:

- Практически принос представлява цялата глава относно процедурата за отправяне на преюдициално решение
- Предложенията de lege ferenda за изменения в ЗМИП и ППЗМИП (с.187 – 192);
- Предложението за създаване на специална клауза за косвен надзор или надзор върху акт, действие или бездействие на администрацията в АПК;
- Важен практически принос на изследването представляват всички предложения за усъвършенстване на правото на ЕС (с. 194 – 201), без да ги посочвам конкретно, защото с това би се надхвърлил съществено обема на становището.
- Следва да се отбележи богата съдебна практика, използвана в дисертационния труд.

Налице са множество обосновани изводи, някои от които съм посочила по-горе в изложението.

Следва да отбележа отличният юридически език и стил на дисертационния труд.

Отличното впечатление от дисертационния труд се допълва от факта че докторантката има 11 публикации по темата на дисертацията.

## IV. Критични бележки и препоръки

Основната ми критична бележка е свързана с формалните реквизити, които се съдържат в увода, като например посочване на обекта, предмета и изследователските задачи. Те, разбира се, се откриват при внимателния прочит на труда. Формулирането им в началото би улеснило преценката дали поставените научно-изследователски задачи са постигнати.

Бих желала да подчертая, че всичките ми критични бележки, направени по време на обсъждането на дисертационния труд са взети под внимание от Й. Шулева, което доказва нейната академична добросъвестност и прецизност.

Авторефератът отразява адекватно съдържанието на труда.

Посочените критични бележки не са от съществено значение и не се отразяват на високото качество на дисертационното изследване.

## V. Заключение

Изложените преценки за научните приноси на разглежданото дисертационно изследване могат да послужат като основа за оценката на научната подготовка и качества на докторантката.

Това, което може да се обобщи от представения дисертационен труд на Йоанна Шулева, е способността за избор на актуален проблем, оригинално дефиниран и ограничен по предмета на изследване.

Авторката показва солидна академична подготовка, умения да систематизира и критично да осмисля съществуващи научни тези и да заема аргументирана позиция. Използван е подходящ методологически инструментариум. Направени са многобрайни и обосновани предложения de lege ferenda не само за усъвършенстване на българското законодателство, но и на правото на ЕС.

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав в Р България, на чл. 27 от Правилника за неговото

прилагане и на чл. 42 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в ИДП при БАН, поради което давам **ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА и предлагам убедено Научното жури да даде на Йоанна Бориславова Шулева образователната и научна степен „доктор“ по научна специалност „Административно право и административен процес“.**

Дата: 22.02.2023 г. Проф. д-р Ирена Илиева

# O P I N I O N

**By Prof. Dr. Irena Ilieva**
**Institute for the State and the Law, Bulgarian Academy of Science,**
**Sofia 1000, „Serdika" Str. № 4, tel. 02 987 49 02**

member of the scientific jury according to Order № RD-09-14/ 30.01.2023 of prof. dr. I. Ilieva – director of the Institute for the State and the Law for the public defense of the dissertation of Joanna Borislavova Shuleva – PhD candidate in section „Public Legal Science" in the Institute for the State and the Law at the Bulgarian Academy of Science on the topic of:

„THE REQUEST FOR A PRELIMINARY RULING IN FRONT OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF BULGARIA"

for obtaining the educational and scientific degree "DOCTOR" in the doctoral program "Administrative Law and Administrative Process"

## I. Brief biographical data

Joanna Shuleva has completed her secondary education in the American College of Sofia. In 2018 she obtains a Master degree in Law from Sofia University "St. Kliment Ohridski" with specializations in Judiciary, Public Administration and International Law and International Relations. In the period between 2015 – 2016 she participates in the mobility program "Erasmus+" in the University for scientific studies in Milan – Bicocca.

She has worked as a legal associate and a legal consultant, and is currently practicing as a lawyer at the Sofia Bar Association. In 2018 she is enrolled as part-time doctoral student at the Institute for the State and the Law. The dissertation is intended for public defense at a meeting of the Public Legal Sciences section on January 11$^{th}$, 2023.

## II. General description of the presented dissertation.

The doctoral student has submitted a dissertation in the volume of 254 pages, consisting of an introduction, five chapters, a conclusion, an example of a request for a preliminary ruling and a bibliography of 158 titles, containing 250 footnotes.

The subject of the work has been chosen creatively. In Bulgarian legal literature, there are studies on the issue of preliminary rulings by Assoc. Dr. Al. Kornezov, Prof. Dun At. Semov, Dr. St. Kostov and other authors, but the focus of the presented study being on the administrative proceeding is a novelty.

As the author points out, the legal figure of the request for a preliminary ruling is interdisciplinary and has presented a challenge to the Bulgarian legal doctrine and practice as early on as the beginning of the negotiations for Bulgaria's accession to the EU. The subject of research is successfully limited to requests for preliminary rulings regarding only the

interpretation of EU law (p. 6) and is related to the protection of public interest "in the conditions of legislative entropy that Bulgarian legislation has experienced in the last thirty years".

The subject of research is particularly relevant, evidence of which is the data cited by Joanna Shuleva for 279 requests for preliminary rulings issued by Bulgarian courts to the Court of Justice of the EU until the end of 2022 (p. 37).

The study is structured in a logical sequence, beginning with the clarification of the concept of "request for a preliminary ruling", its legal framework in the Law of the EU and Bulgarian legislation, the proceedings, its consequences and ending with proposals for improving the regulation.

The distribution of the study into five chapters is equal in volume, with a justified slight preponderance of Chapter Three, devoted to the procedure.

In the introduction (p. 8), the author clearly states the purpose of the dissertation: to examine the administrative law aspects of the preliminary request and to bring to the fore the potential of administrative law for the development of the institute and that of the preliminary rulings procedure itself for Bulgarian administrative law (p. 5) . The methodology and content of the individual chapters is presented.

Chapter One (in total of 41 pages) is dedicated to the concept of the request for a preliminary ruling. The use of the term in EU law and in Bulgaria is analyzed, a periodization of EU policy in relation to this institute is made, its essence, including the legal nature of the principles of the request for a preliminary ruling is examined and a distinction between related institutes is proposed.

The author's main thesis that the request for a preliminary ruling is a concept without its own content – the concept of a “hat”, is original and innovative.

Chapter Two (p. 42) explores the legal framework of the request for a preliminary ruling in EU law, in particular art. 267 TFEU. In the hypothesis when the national jurisdiction can choose whether or not to extend a request for a preliminary ruling, J. Shuleva analyzes the so-called *CILFIT* criteria, as well as their evolution and the more flexible approach of the CJEU to the requirements for *actè clair*. Subject of consecutive examination is the blanket legal framework of the institute in Bulgarian law - chapter fifty-nine of the Civil Procedure Code - "Requests for Preliminary Rulings" - art. 628 - 633p, chapter thirty-seven of the Criminal Procedure Code, called "Requests for Preliminary Rulings on Criminal Matters" - art. 486 – 488, as well as art. 144a of the Administrative Procedure Code. The author's conclusion is substantiated that "Thus, the Bulgarian legislator, unlike other member states’ legislators, "transposes" the mechanism for a request for a preliminary ruling into the national legislation, reproducing texts from the TFEU, without this being necessary or a sign of good legislative manners" (p. 68). The analysis of the Bulgarian requests (p. 68 – 71) is of interest, as well as the one illustrated with the matter of the fight against money laundering and the financing of terrorism, where more work is needed for the correct transposition of the relevant EU directives. Examples from practice and the influence of preliminary rulings on the Bulgarian courts are appropriate (Ordinance on the minimum attorney's fees - p. 79 - 83).

In the third paragraph of the chapter, a comparative legal study of the application of the request for a preliminary ruling in the law of France, Germany, Spain and Greece is made, with an emphasis on the requests made by the national constitutional courts.

The third chapter (p. 54), entitled "Proceedings", is classically structured and examines the subject matter, the ground and the term, on the one hand, the parties and the decision. Each of these questions, the subject of the chapter, is successfully supported by relevant case law. This part of the thesis could be widely used by legal practitioners because it contains a clear and focused exposition of the procedure based on an analysis of the CJEU Rules of Procedure and the 2019 Recommendations to National Courts on Preliminary Inquiries. Art. 267, para. 4 TFEU, including the first decision that was requested by a Bulgarian administrative court (pp. 112 – 115).

I consider particularly useful from a practical point of view the part that contains the analysis of the applicable EU law before the Supreme Administrative Court (p. 131 – 138).

Chapter Four (p. 39), titled "Consequences", analyzes the effects of the preliminary ruling, as they are classified by J. Shuleva on two levels: national and community. Of particular practical importance is the derivation of effects such as the possibility that the lower courts may not apply the practice of the supreme courts if it contradicts EU law or causes hesitation in forming the internal conviction of the judge. The legislative effect, expressed in the improvement of the legal system, is clearly outlined. The effect for the development of law is also substantiated (p. 158 et seq.). Important statistics are provided.

In the part of the study devoted to the effects on EU law, in addition to the traditional consequences such as its improvement, smoothing out contradictions and uniform interpretation, current examples from the COVID-19 pandemic in the matter of public health and restrictions on the traditional freedoms of movement of people and goods are given. A contributing point of the dissertation is the analysis of the Commission's proposal to create a European Health Union. The "Pancharevo" case, which was highly commented on abroad, was also not overlooked (p. 174-175).

Chapter Five (p. 25) is dedicated to proposals for improving the legal framework of the preliminary ruling. It is structured in two parts: proposals for improvement of domestic law and for improvement of EU law.

The substantial judicial practice used by Joanna Shuleva does not bypass the conclusion, where the author again presents, in an adequate and discursive manner, Interpretative Case No. 1/2022 of the Supreme Court of Justice and the decision on joined cases C-558/18 and C-563/18. The author's conclusions are addressed to the future and the digital age.

## III. Evaluation of scientific and practical results and contributions in the dissertation

The first undoubtful merit of the dissertation is the choice of topic: the request for preliminary ruling before the Court of Justice of the EU in the administrative proceedings of the Republic of Bulgaria.

I would highlight the following theoretical contributions:

• The main thesis of the author, that the request for preliminary ruling is a concept without its own content - "a hat concept";

• The study of the legal nature of the principles of the request for preliminary ruling;

• To these contributions I refer the study of the effects and the specialization of the areas of application of the request for a preliminary ruling;

• A contributing point of the dissertation is the analysis of the Commission's proposal to create a European Health Union.

• I find a special theoretical contribution with strong author's presence in paragraph 3 of Chapter Four, dedicated to the global consequences of European administrative law (for example, that traditional legal subjects become a hybrid, a cross between a nation state and an international organization - p. 180).

The scientific and practical contributions of the dissertation are numerous:

• A practical contribution is the entire chapter on the preliminary ruling procedure

• The de lege ferenda proposals for amendments to the Act on Money Laundering Prevention and the Regulation for its Implementation (p. 187 – 192);

• The proposal to create a special clause for indirect supervision or supervision of an act, action or inaction of the administration in the Administrative Procedure Code;

• An important practical contribution of the research are all proposals for improving EU law (p. 194 - 201), without mentioning them specifically, because this would significantly exceed the volume of this opinion.

• An abundance of case law used in the dissertation should be noted.

There are many reasonable conclusions, some of which I have indicated above in the exposition.

I must note the excellent legal language and style of the dissertation.

The excellent impression of the dissertation is complemented by the fact that the candidate has 11 publications on the topic of the dissertation.

## IV. Critical notes and recommendations

My main critical note is related to the formal requisites contained in the introduction, such as stating the object, subject and research objectives. They, of course, can be found in the careful reading of the work. Formulating them at the beginning would make it easier to assess whether the initially set research tasks have been achieved.

I would like to emphasize that all my critical remarks made during the discussion of the dissertation were taken into account by J. Shuleva, which proves her academic conscientiousness and precision.

The abstract adequately reflects the content of the work.

The critical remarks indicated are not essential and do not affect the high quality of the dissertation research.

## V. Conclusion

The presented judgments about the scientific contributions of the considered dissertation can serve as a basis for the evaluation of the scientific preparation and qualities of the doctoral candidate.

What can be summarized from the presented dissertation is the ability to choose a current problem of present interest, originally defined and limited by the subject of research.

The author shows solid academic preparation, skills to systematize and critically interpret existing scientific theses and take an argumentative position. An appropriate methodological toolkit is used. Numerous and well-founded proposals de lege ferenda are made not only for the improvement of Bulgarian legislation, but also of EU law.

The dissertation meets the requirements of art. 6, para. 3 of the Act on the Development of the Academic Staff in the Republic of Bulgaria, on Art. 27 of the Regulations for its implementation and of Art. 42 of the Regulations for the conditions and procedures for acquiring scientific degrees and for holding academic positions in the Institute for the State and the Law at the Bulgarian Academy of Science, therefore I give a **POSITIVE ASSESSMENT and I strongly suggest that the Scientific Jury grant Joanna Borislavova Shuleva the educational and scientific degree "Doctor" in the scientific specialty "Administrative Law and Administrative Process'.**

Date: February 22th, 2023 Prof. Dr. Irena Ilieva