



БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ



ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

СЕКЦИЯ ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

Йоанна Бориславова Шулева

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен

„доктор“

Тема:

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

област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки

професионално направление: 3.6. Право

научна специалност: Административно право и административен процес

Научен ръководител: проф. д-р Дарина Зиновиева

София

март, 2023 г.

Докторантът е зачислен в задочна форма на докторантура по докторска програма „Административно право и административен процес“ от научна област 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6. Право, съгласно заповед № РД-09-130 от 20.12.2018 г. на директора на Института за държавата и правото на Българската академия на науките.

Темата на дисертационния труд е „Преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в административното производство на Република България“. Научен ръководител на докторанта е проф. д-р Дарина Зиновиева.

Трудът е обсъден и насочен за публична защита на заседание на секция „Публичноправни науки“ в ИДП на БАН на 11.01.2023 г.

На основание на заповед № РД-09-14/30.01.2023 г. на директора на ИДП на БАН е утвърден състав на научното жури и е определена дата за провеждане на открито заседание за защита на дисертационния труд. Съставът на научното жури е както следва:

Вътрешни членове на научното жури:

проф. д-р Ирена Цонева Илиева, ИДП на БАН

проф. д-р Веселина Лъчезарова Канатова- Бучкова, ИДП на БАН

Резервен член: проф. д-р Ганета Минкова Минкова, ИДП на БАН

Външни членове на научното жури:

проф. д-р Иван Годоров Годоров, ПУ „Паисий Хилендарски“

проф. д.ю.н. Живко Иванов Драганов, УНСС

проф. д.ю.н. Георги Петков Близнашки, СУ „Св. Климент Охридски“

Резервен член: проф. д-р Мария Нейкова Кънева, БСУ

На 10.03.2023 г. ще бъде проведено открито заседание на научното жури за защита на дисертационния труд в заседателната зала на ИДП, на адрес: гр. София, ул. „Сердика“ № 4.

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в ИДП на БАН на адрес: гр. София, ул. „Сердика“ № 4 и на интернет страницата на ИДП: www.ipn-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Актуалност на дисертационния труд	5
2. Предмет на изследването	6
3. Цел и задачи	7
4. Метод на изследването	8
5. Структура и съдържание	9
6. Научни и приложни приноси	28
7. Публикации по темата на дисертационния труд	30

1. Актуалност на дисертационния труд

Дисертационният труд е посветен на влиянието, което институтът на преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз оказва върху административното производство в Република България.

Изследването на института на преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз е сравнително ново за българската правна доктрина и се свързва с процеса на хармонизиране на националното право с правото на Европейския съюз. Влиянието на института на преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз в правната ни доктрина обаче се оказва осезаемо, защото почти няма съвременен автор, независимо от областта на правото, в която работи, който да не е отделил внимание на преюдициалното запитване. Тази конкурентна среда е добра предпоставка за разсъждение и възможност за извеждане на самостоятелни тези и препоръки за усъвършенстване на теорията и практиката.

Актуалността на темата на дисертационния труд се дължи и на сложните отношения, които възникват при реализиране на института на преюдициалното запитване между страните в производството пред националния съд и Съда на Европейския съюз, както и възприемането на резултата от тези отношения в системата на правораздаването и на другите държавни органи. Отговорността на всички държавни органи за вреди, причинени на гражданите и техните организации придобива характер в резултата на заключенията по преюдициалните запитвания, подадени от българските юрисдикции и укрепва доверието на гражданите в управлението на държавата.

В теоретичен план актуалността на темата на дисертационния труд се проявява в установяването на приложимостта на европейските модели във вътрешното право и годността му да ги припознае като съответни на принципите си и да ги приложи в защита на гражданите.

2. Предмет на изследването

Предмет на дисертационния труд са единствено преюдициалните запитвания относно тълкуването на правото на ЕС, като значим фактор за унифициране на практиката на националните съдилища с практиката на Съда на Европейския съюз.

Административноправните аспекти на преюдициалното запитване са неразривно свързани със защитата на публичния интерес в условията на законодателна ентропия, която българското законодателство преживява в последните тридесет години. Защитата на публичния интерес е и основният прицел на съдебната реформа, която продължава да е във фокуса на държавната политика, макар и да поражда все повече недоверие у гражданите и техните организации, поради безплодните усилия на политици и юристи. Тази защита е необходима на всички етапи на създаване, изпълнение и управление на преюдициалното запитване.

При изследването на института на преюдициалното запитване като форма на защита на публичния интерес, следва да се постави акцент върху прилагането на принципите на административното правораздаване - от принципа на пропорционалност до принципите на достъпност, публичност, прозрачност, последователност и предвидимост.

Концепцията за защита на публичния интерес чрез преюдициалното запитване обосновава необходимостта от запазване на периметър за административноправна намеса, тъй като неговото приложение не се осъществява нито бързо и автоматично, нито безпроблемно.

Извън предмета на изследването остава преюдициалното запитване относно произнасянето по валидността на актове, приети от институциите на Европейския съюз. Макар че всяка правораздавателна дейност в своята същност е дейност по тълкуване на заложения в конкретната разпоредба или поредица от разпоредби замисъл, предметът изследването са

единствено преюдициалните запитвания относно тълкуването на правото на ЕС, с оглед на приложението му в конкретен правен спор, повдигнат пред българския административен съд. Тази привидна ограниченост на анализа се определя от първичността на преценката на отношението на норми относно норми в първата хипотеза, за разлика от практическата преценка на индивидуалната валидност във втората хипотеза. Освен това принципите на преюдициалното запитване, като неизбежна реплика на принципите на европейското административно право, не биха могли да демонстрират особена видова специфика при произнасяне по валидността на актове, приети от институциите на Европейския съюз и това е възприето като естествена граница на изследването.

3. Цел и задачи

Целта на дисертационния труд е да изследва административноправните аспекти на преюдициалното запитване и да изведе потенциала, който административното право носи за развитието на института и за усъвършенстване на националното право в процеса на унифицирането му с правото на Европейския съюз.

Целта на дисертационния труд е да изследва и възможностите на преюдициалното запитване да влияе върху развитието на административното право, като наука, правна уредба и практика по приложението ѝ.

В тази аксиологична среда се разгръщат и **задачите** на изследването, което анализира същността и историческото възникване на преюдициалното запитване в практиката на българското административно правораздаване. Задачите на дисертационния труд решават не само познавателните аспекти на института, като разкриват употребата му и разграничението му от сродни понятия, но преследват и изясняването на националната роля на преюдициалното запитване в процеса на възприемането му в националното правораздаване. Този процес от

отхвърляне до прекомерна употреба показва и израстването на българските правораздавателни органи, които със своята активност дори надхвърлят очакванията на самите създатели на института, защото поставят на обсъждане въпроси от същността на правото на Европейския съюз, които по-рано не са били предмет на преценка.

4. Метод на изследване

Задачите на изследването обуславят и комплексната методология на правния анализ, която съчетава историко-теоретичен, сравнителноправен и позитивноправен метод. Този класически подход отключва не само нови знания и обобщения за института, но и очертава ясно неговите граници, както в различните производства, така и в процедурата по допустимост на Съда на Европейския съюз.

Методът на изследването позволява да се обогати арсенала от концептуални инструменти за критичен анализ на регламентацията на преюдициалното запитване у нас и да се очертае перспективата на специализацията му както в структурно, така и в материално отношение. Посредством критичния анализ се проявяват проблемите и празнотите в българската правна уредба и в съотносимата уредба на правото на Европейския съюз(ЕС). Подходът, приет в изследването, е и гаранция, че търсените решения и предложения за усъвършенстване на уредбата на преюдициалното запитване няма да бъдат поредната компилация или превод на чужда практика, а ще се основат на анализ, който отчита постиженията на административноправната традиция в България и ще могат да намерят своето отражение в българската действителност.

Изследването почива на историко-правен и сравнителноправен метод, които са естествено обогатени от емпиричния метод на анализиране на научната литература и правните актове, но преди всичко на практиката по производствата по преюдициални запитвания пред Върховния административен съд и административните съдилища в страната.

Емпиричният анализ е допълнен от времеви анализ от ретроспекцията и перспективата, до апробирането на научната новост при предложенията de lege ferenda.

5. Структура и съдържание

Изследването е в обем от 255 страници, сред които примерно преюдициално запитване и библиография от 158 заглавия. Разказът под линия се проявява в 250 бележки, с позовавания и представяне на решения и определения по преюдициални запитвания. Структурата на дисертационния труд включва въведение, пет глави, заключение и декларация за автентичност на авторския текст.

Изследването е съобразено със законодателството и съдебната практика към 01.02.2023 г.

Първата част на труда „Понятие за преюдициално запитване” следва класическата правно-теоретична схема, която включва три основни елемента - употреба – същност – отграничение от сродни понятия.

Анализът на употребата на термина „преюдициално запитване” в контекста на Европейския съюз и в България има не само информативен характер, но и цели да отсее ненормативни от нормативни актове, така че понятието да придобие повече юридическа плътност.

В развитието на политиката на ЕС по отношение на преюдициално запитване се обособяват два етапа, като част от общата политика¹ за развиване на инструментите за унификация на приложението на принципите на правото на ЕС. Така, още със създаването на Европейската общност и почти до Копенхагенското споразумение, за преюдициално запитване се говори в контекста на стремежа за ограничаване на

¹ И у нас в академична перспектива вече е направено разграничение между понятията „политика” (politics) и „конкретна политика” (policy). Танев, Т. Анализ на публичните политики – науката за създаване на конкретни политики, С., Военно издателство, 2008, 24-43.

държавните монополи и противопоставянето на публичния и частния сектор. Тенденцията на прехвърляне към частния сектор на елементи от производството, контролирано от публичния сектор, продължава и до днес², както естествено и усилията са насочени към подобряване и засилване на конкурентноспособността на бизнеса.

Така вторият етап в развитието на политиката на ЕС по отношение на преюдициалното запитване започва в началото на XXI век и се характеризира със засилване на гаранциите за прилагане на принципите на първичното право на ЕС по отношение на договорите, сключвани в публичния сектор в държавите членки на ЕС. Налага се модел на премахване на вътрешните ограничения на чуждестранни компании, за да се осигури тяхното равнопоставено участие в процедурите за обществени поръчки и концесии. Обръща се специално внимание на публично-частното партньорство, на защитата на личните данни и изпирането на пари като уязвими сфери при защитата на правата на гражданите и техните организации.

Постепенно понятието „преюдициално запитване“ навлиза в правно-политическия език на европейските държави и започва да се използва в нормативни и ненормативни актове на институциите на Европейския съюз, като по-често си проправя път в регламенти, които създават типична вторична нормативна регламентация в отделни сектори, най-вече във връзка с актуализиране на потенциалните инструменти за контрол върху правораздавателните органи на ЕС.

² Например законодателството, посветено на in house процедурите до 2014 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС, които отмениха съответно Директиви 2004/18/ЕО и 2004/17/ЕО и преуредиха европейската регламентация на обществените поръчки. В идентични текстове на чл. 12 на Директива 2014/24/ЕС и чл. 28 Директива 2014/25/ЕС беше уредено отдавна изкристализиралото се в практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС), изключение от приложението на директивите, отнасящо се, от една страна, до публично или хоризонтално договаряне между възлагащи органи и, от друга страна, вертикално или вътрешно възлагане между възложител и създадено или контролирано от него лице. Тези директиви следваше да бъдат транспонирани в националното право до 18 април 2016 г.

Същността на преюдициалното запитване е изследвана от една страна чрез основните белези на понятието, а от друга - през призмата на хибридността като концептуален инструмент.

Самото наименование на понятието дава заявка за хибридност на конструкта на преюдициалното запитване. Хибридността е теоретичната призма, през която изкрystalлизират възможностите за българската административноправна теория да разработи активна позиция към института на преюдициалното запитване и да снее напрежението между несъвместимите ценности и потребности на националния и общностния правен мир. Правната природа на принципите на преюдициалното запитване е нееднозначна. От една страна принципите на преюдициалното запитване служат като обяснение на причината за създаването на правилото за поведение към момента на неговото формулиране и обосновават необходимостта от въздигането му в общозадължителна норма за правните субекти. От друга страна, след като правилото за поведение вече е закрепено в правната норма, принципите служат за изясняване на различните проявления на неговото действие и за запълване на евентуални празноти в хипотезите по прилагането му, както и отразяват намерението да се установи самото значение на правното правило в конкретната среда на приложението му.

Достига се до разбирането за преюдициалното запитване като „понятие - шапка”, което покрива широк кръг възможности за привеждане на националното правораздаване на страните членки на Европейския съюз в съответствие с добрата административна и правораздавателна практика на общността. Така преюдициалното запитване се проявява като *процесуална форма, която се използва навсякъде, където националният съд приема, че не тълкува и не прилага еднозначно принципите на правото на ЕС и се обръща към Европейския съд с питане, като изхожда от конкретен правен спор. По този начин преюдициалното запитване се*

оформя като понятие без собствено съдържание, приложимо към множество практически хипотези.

В същността си преюдициалното запитване е **процесуален** инструмент, искане, отправено от юрисдикция на държава членка до Съда на Европейския съюз. Неговото процесуално съдържание обаче не превалира над неговото материалноправно съдържание, а подчертава необходимостта от извеждане на материалноправните му белези. Като институт на правото на ЕС, понятието за преюдициално запитване е понятие от надстроечна категория, понятие, което не почива изначално на национална правна теория. Това не означава, че в националната доктрина и практика фигурата на преюдициалното заключение, на преюдициалното запитване, е непозната. Макар и да съществува в лексиката на националното право на страните членки, понятието за преюдициално запитване в правото на ЕС има различна цел и съответно на тази цел съдържание.

По своето естество преюдициалното заключение представлява процес по тълкуване с помощта на имплицитно или експлицитно уредени правни принципи – интерпретация на закрепени в писмен вид правила за поведение чрез запълване на неизбежните в правната уредба празноти посредством прилагане на правните принципи. Вътрешното право често е реплика на правото на общността, дори и когато няма предпоставки за непосредственото му положително възприемане в правната система на държавата членка или когато основанието за възприемането на общностните правила е международно задължение, прието от държавата по силата на нейното членство. Възможно е в резултат на това доброволно национално вписване в общностния правен ред да се породи разминаване с принципите на европейското административно право и тук ясно изпъква ролята на преюдициалното запитване, като коректив на подобно разминаване.

Често чрез преюдициално запитване се прави опит да се запълни и националният дефицит, породен от прибързаното законотворчество при

присъединяването на държавата към обединението и невписването му във вътрешната правна система. Примери за това са подадените преюдициални запитвания по Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за обществените поръчки, Закона за защита от дискриминация, Закона за концесиите, Търговския закон, Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и други.

Отграниченията на понятието „преюдициално запитване“ от други категории в правораздаването е аналитичен инструмент, който представя съотношението между преюдициалното запитване и други теоретични категории като „административен контрол“, „правораздавателен надзор“ и „извънсъдебни форми за решаване на спорове“³.

Преюдициалното запитване е вид наднационален преюдициален надзор⁴, който обичайно спира производството по оспорването на акт, действие или бездействие на администрацията, чиято цел е да се установи законосъобразността им, с отношение към решаването на основния спор. Сродните на преюдициалния контрол институти обхващат косвения надзор по чл. 15, ал. 3 ЗНА⁵, инцидентния контрол върху административните актове в рамките на административния контрол, тълкувателни решения на Върховния касационен съд (ВКС), Върховния административен съд (ВАС) и съда по препирните, и решенията на Конституционния съд (КС). В литературата обикновено се приема, че **косвен надзор** и **инцидентен контрол** са понятия с идентично съдържание, макар да съществува и разбирането, че косвеният надзор се отнася до оспорването пред съд, а

³ Тодоров, Иван. Инцидентен контрол за законосъобразност на административните актове в гражданския и административния процес. В: lex.bg, Електронно издание ISSN 2682-9606, 2020

⁴ Контрол се употребява като родово понятие, което обхваща видовете административен контрол и правораздавателен надзор.

⁵ Славова, М., В. Петров. Административнопроцесуален кодекс. Коментар и предложения за усъвършенстване на уредбата. С., Феня, 2014, с. 145-147. Чл. 15. [...] (3) (Предишна ал. 2 – ДВ, бр. 46 от 2007 г.) Ако постановление, правилник, наредба или инструкция противоречат на нормативен акт от по-висока степен, правораздавателните органи прилагат по-високия по степен акт.

инцидентният контрол - до оспорване по административен ред. Съдебната практика обичайно не разграничава тези понятия, а съвременната административноправна литература очевидно не намира основание за специално изследване.

Не са търсени отграничения от легални термини в българските закони, тъй като самият институт все още не е дефиниран и разработен от българската доктрина и законодателство. Затова е по-важно на този етап да се очертаят теоретичните граници на института на преюдициалното запитване, отколкото да се правят опити за изкуствени отграничения в законодателна рамка.

Неочаквано за изследвателя се оказва, че българската правораздавателна практика от средата на миналия век, но и днес, проявява настоятелен интерес към косвената преценка върху законността на административните актове и на този интерес следва да се гледа като на предвестник на възприемането, макар и забавено, на производството по подаване на преюдициални запитвания.

В тази част неизменно се изследват и историческите основания на института и неговата генетична връзка с реформите през 90-те години на ХХ век в европейското обединение, като се търсят и корените на недоверието към института в българската практика.

Съществува също и практиката да се сезира Конституционния съд с въпроси, които по същество са от приложението на правото на Европейския съюз, но им се търси по-удобна национална проекция, с целесъобразен резултат.

В литературата се приема, че е порочна и безсмислена практиката на върховните съдилища да заместват преюдициалното запитване с тълкувателно решение⁶. Реално подобно заместване не може да има поради

⁶ Корнезов, А. // Lex.bg, 22 януари 2018 г. < <https://news.lex.bg/попо//> Lex.bg, 22 януари 2018 г. <https://news.lex.bg/порочна-и-безсмислена-е-практиката-на/> [Kornezov, A. Porochna i bezsmislена e praktikata na varhovnite sadilishta da zamestvat preiuditsialното zapitvane s talkuvatelno reshene. // Lex.bg, 22 януари 2018 г. <https://news.lex.bg/порочна-и-безсмислена-е-практиката-на/>]>

различните проекции на двата института и поради временния хоризонт на въздействието им, а и опитът по подаване на преюдициално запитване бавно, но сигурно настъпва в практиката на националния съд.

Втората част на изследването „Правна уредба” е разгърната по две основни линии, всяка от които извежда различни аспекти на сравнителноправната перспектива към проблематиката. От една страна, в исторически и концептуален план става ясно, че съществуват различни обстоятелства и фактори, които моделират развитието на института и различните законодателни подходи в различните точки на света. От друга страна, един панорамен поглед към англо-саксонската правна система позволява да бъдат установени разнообразни форми на предварителен надзор и на сътрудничество между националното и общностното анализиране на института на унификацията. Участието на прецедента в практиката на Съда на Европейския съюз осмисля по непознат за националния съдия начин неговото значимо участие в производството по преюдициалното запитване.

Предмет на изследване е регламентацията на преюдициалното запитване в сравнителноправен аспект с преюдициалните запитвания и правото на Франция, Германия, Испания и Гърция, които са не само държави членки на Европейския съюз, но и са типични представители на континенталната правна система. В тези рамки се очертават различни законодателни модели на реформа за стимулиране на преюдициалното запитване - от френския модел на Държавния съвет и административните договори, през немския еволюционен модел на допълване на регламентацията и моделите на надзор върху правораздаването и испанския модел на развитие на извънсъдебните форми на контрол, до гръцкия модел на специален кодификационен закон. По този начин сравнителноправният анализ не само систематизира законодателния опит на държавите членки на

ЕС, но и извежда разнообразни административноправни аспекти на перспективата на института на преюдициалното запитване.

В общностното право при стълбовата структура на обединението институтът на преюдициалното запитване е уреден като обща клауза в чл. 234 ДЕО и като специална клауза, на основата на специално нормативно овластяване, в чл. 68 ДЕО и чл. 35 ДЕС. С усъвършенстване на структурата на ЕС, трите отделни режима на преюдициално производство, се обединяват и всички преюдициални производства днес се гледат по реда на чл. 267ДФЕС.

Чл. 267ДФЕС създава две хипотези за националната юрисдикция – правото на избор да се обърне към СЕС или не и задължението да подаде преюдициално запитване, когато решението не подлежи на обжалване съгласно националното право. Когато са изчерпани вътрешноправните средства за защита, националната юрисдикция, пред която е възникнал въпрос относно тълкуването или валидността на разпоредба или акт на правото на ЕС, е длъжна да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.

Хипотезата, при която националната юрисдикция има право да избере между две еднакво законосъобразни решения да подаде преюдициално запитване или не, създаде нееднообразна практика във времето и доведе до необходимостта от установяване на правила, които да ограничават избора чрез унифицирането на условията на прилагането му. До създаването на правила обаче се стигна по повод на задължението да се адресира преюдициално запитване до СЕС. Така в практиката на Съда на Европейския съюз, с оглед на решението по делото *CILFIT* от 6 октомври 1982 г., се извеждат три изключения от свобода на избор при отправяне на преюдициално запитване:

- когато поставеният въпрос не е от значение за решението по главното производство;

- когато поставеният въпрос е материално идентичен с въпрос, който е бил предмет на отправено преюдициално запитване по подобен случай – *acte clair*⁷ или отговорът произтича недвусмислено от съдебната практика;

- когато поставеният въпрос е толкова ясен, че не се нуждае от тълкуване – *acte clair*⁸.

Acte clair или **acte éclairé**⁹ е институт на правото на Европейския съюз, който гласи, че ако съдебно решение или правна разпоредба са достатъчно ясни, тогава държавата членка няма задължение да се обърне с преюдициален въпрос към Съда на Европейския съюз¹⁰.

СЕС днес оформя **по-гъвкав подход към изискванията за acte clair**, като посяга на стабилността на съдебната практика на съюза, мотивиран от заключението по делата Ферейра да Силва и Х и ван Дайк и пропуснатата възможност за допълнително изясняване на нормативното съдържание на критериите *CILFIT*.

Съвсем отделен остава въпросът за **преценката на СЕС по допустимостта на процесуалното запитване**, чийто отговор неизбежно се променя във времето и създава предпоставки за нова уредба. Така нареченият в доктрината филтриращ механизъм¹¹ на допустимостта е деликатна материя, която рядко търси открито своите параметри.

Същевременно институциите на ЕС целенасочено избягват директното въздействие върху националните институции. Законодателните модели и практиките на сътрудничество между националното и

⁷ Повече у Craig, Paul. *European Administrative Law*. Oxford University Press, 2006, p.303 и сл.

⁸ Въпрос толкова очевиден, че не се нуждае от юридически аргументи. Когато въпрос от правото на Европейската общност възникне пред национален съд и има съмнение относно тълкуването на закона, трибуналет е обвързан от Договора от Рим да отнесе въпроса, съгласно чл. 234 ДЕС, до Съда на Европейските общности. Въпреки това, когато националният съд приеме, че отговорът на потенциалния въпрос е достатъчно добре дефиниран в доктрината или константната съдебна практика, се приема, че става дума за *acte clair* и въпросът не се разглежда по реда на чл. 234.

⁹ Двата варианта на употреба на понятието в практиката на СЕС – на латински и френски език.

¹⁰ https://en.wikipedia.org/wiki/Acte_clair; Barnard, Catherine; Peers, Steve, eds. (2014). *European Union Law*. Oxford University Press. p. 291.

¹¹ Craig, Paul. *European Administrative Law*. Oxford University Press, 2006, p.302 и сл.

общностното правораздаване са изключително разнообразни и са обусловени от особености на националната правна система и на публичната администрация, както и от съответните концепции за управлението и националните държави и общността. Наред с това обаче е познато и разбирането за деспотичното отношение на СЕС по отношение на националните съдилища.

Днес понятието „преюдициално запитване“ се среща в нормативни актове на националното право. Терминът си пробива път на законово равнище и се появява през 2008 г. в Гражданския процесуален кодекс, през 2017 г. - в Наказателно-процесуалния кодекс, а с измененията на Административнопроцесуалния кодекс от 2017 г. - и в неговия текст.

В Административнопроцесуалния кодекс, за разлика от другите два основни процесуални закона, липсва конкретна уредба на преюдициалното запитване, макар съгласно чл. 144 АПК, за неуредените в кодекса въпроси субсидиарно приложение намира ГПК. С изменение на АПК от ноември 2017 г. е добавена разпоредбата на чл. 144а¹², съгласно която *„когато действителността на акт или тълкуването на правото на Европейския съюз в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси или произнасянето по действителността и тълкуването на мерките по прилагането на такъв акт е от значение за правилното решаване на делото, съдът, пред който делото е висящо, отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз по реда на глава тридесет и седма от Наказателно-процесуалния кодекс“*. Така с изменението на АПК от 2017 г. и създаването на чл.144 а понятието „процесуално запитване“ се появи в лексикона на АПК, макар и далеч от очаквания замисъл.

Българският законодател, за разлика от другите държави членки, „транспонира“ механизма за преюдициално запитване в националното

¹² Нов - ДВ, бр. 63 от 2017 г., в сила от 05.11.2017 г.

законодателство, като възпроизвежда текстове от ДФЕС, без това да е необходимо или да е знак за добър законодателен маниер.

Подобни пробиви в законодателството обаче, са по-скоро случайни и спорадични, и не представляват елемент от сериозна законодателна политика за създаване на първична трайна уредба на обществените отношения, свързани с реализацията на преюдициалното запитване. Случайният пробив е неизбежен, но не е необходим, според Александър Корнезов¹³. Необходима е ясна и последователна концепция за възприемане на института на преюдициалното запитване във вътрешното право, без повторения на европейската уредба и с оглед на опита от петнадесетгодишното ни членство в обединението.

Доктриналното изследване на института показва интерес у теоретици и практики, но, с известни изключения, не бележи същностни постижения в изясняването на понятието за преюдициално запитване и не сочи ясна перспектива на систематичното му въвеждане в правораздавателната практика.

Важна последица от прилагането на преюдициалното запитване у нас са законодателните промени, до които се стига благодарение на отправянето му от българските съдилища. В действителност, често предмет на запитването е несъответствието на разпоредба на българското право с правото на ЕС. Ако Съдът на ЕС заключи, че е налице такова несъответствие, българският законодател трябва да го отстрани. В мотивите на законодателя вече нерядко се цитират решения на Съда на ЕС, постановени именно по преюдициални запитвания, отправени от български съдилища.

Подзаконовата уредба на преюдициалното запитване е насочена главно към устройствени правилници на съдилищата. В допълнение към нарастващата употреба на понятието „преюдициално запитване” в

¹³ Корнезов, Ал. Преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз, СИБИ, С., 2012, с. 20 и сл.

нормативните актове, Министерството на правосъдието (МП), Висшият съдебен съвет и Института по правосъдие към МП се опират на ценната методологическа подкрепа на европейските партньори, и започват да превежда, разработва и разпространява и документи с препоръчителен характер като „методически указания”, „ръководства”, „инициативи”. По този начин у нас започва да се очертава една своеобразна административноправна рамка на института на преюдициалното запитване.

Третата част на изследването „Производство” е структурирана около три опорни точки – предмет, основание и срок, страни и решение. В тази част е разгледано включването на нетрадиционни участници в процедурата по прилагане на преюдициалното запитване в контекста на административното производство. Отразени са тенденциите в правото на ЕС по използването на преюдициалното запитване в дейността на новите органи на общността, като Европейската прокуратура, Европейския надзорен орган по защита на данните, Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ и други.

Производството по преюдициално запитване не притежава традиционните характеристики „предмет, основание и срок“, а тяхното съдържание се осмисля от предназначението на института да унифицира националното право на страните членки с правото на Европейския съюз. Всъщност и предметът, и основанието на производството по преюдициалното запитване, се извличат от практиката на европейските съдилища, в частност от решенията по първите основополагащи дела отпреди двадесет и пет години, чиито изводи анализирахме и до днес.

Що се отнася до срока, въпросът е изцяло предаден на дискрецията на националната юрисдикция. ДФЕС не съдържа указание в коя фаза от националното производство да бъде отправено запитването. Националният съдия има най-добрата възможност да прецени в коя фаза на

производството да отправи преюдициално запитване. Независимото реализиране на правото на преценка представлява проявление на разпределението на функциите между националния съд и СЕС в производството по преюдициалното запитване. В решението по делото *Irish Creamery milk suppliers association*¹⁴ е изразено разбирането, че определянето на момента на отправяне на преюдициално запитване е от изключителната компетентност на националния съдия.

Националният съдия, служебно или насочен от страните, трябва да установи дали спорът има връзка с правото на ЕС – в тази насока са постановените решения по делата *Peterbroeck*¹⁵ и дело *van Schijndel*¹⁶.

Най-подходящият момент за отправяне на преюдициално запитване е след като всички факти по делото бъдат установени, тъй като националният съд трябва да разполага с цялата информация, която му е необходима, за да прецени дали правото на общността е приложимо към спора¹⁷.

Правилата на производството по преюдициалното запитване са уредени в чл. 94 от Процедурния правилник на СЕС. Първият Процедурен правилник на Общия съд е приет на 2 май 1991 г., а Процедурният правилник на Първоинстанционния съд на Европейските общности е от 15 септември 1994 г. През 2012 г. се приема Процедурния правилник на СЕС, който бива изменят през 2013, 2018 и 2019 г.

През 2018 г. Процедурният правилник на Общия съд беше изменен, за да се въведе изискване за задължителното използване на e-Curia, компютърното приложение на Съда на Европейския съюз, което дава възможност на представителите на страните по делата, заведени пред Общия съд, да обменят процесуални документи със секретариата на Общия съд изключително по електронен път. Въпреки многобройните изменения

¹⁴ C-36/80.

¹⁵ C-312/93.

¹⁶ C-430/93.

¹⁷ *Irish Creamery*, C-36/80, *Pretore di Salo*, C-14/86, *Meilicke*, C-83/91.

на Процедурния правилник на Съда през годините, неговата структура не е основно променяна от първоначалната уредба на материята.

Производството пред Съда включва:

- писмена процедура, която се състои от размяна на писмени изявления между страните, със строго определено съдържание. След приключване на процедурата, съдията докладчик представя предварителен доклад пред общото събрание на Съда;

- събиране на доказателства. Съдът може да реши да определи действия по събиране на доказателства, като например явяване на страните, искане за предоставяне на сведения и документи, свидетелски показания, експертиза или оглед на място;

- изслушване по преценка на съда. Изслушването се открива и ръководи от председателя на състава и може да се състои при затворени врати (*in camera*);

- заключение на генералния адвокат при близо половината от всички дела. Ако делото не повдига нови правни въпроси, Съдът може да реши, че не е необходимо заключение на генералния адвокат;

- окончателно решение или определение. Единствено съдебното решение се обявява в открито съдебно заседание. Съдебните решения и определенията съдържат фактите и мотивите. След тяхното произнасяне на всяка от страните се връчва препис. Публикуват се на уебсайта на Съда.

Съгласно чл. 94 от Процедурния правилник на СЕС преюдициалното запитване трябва да включва отправените до Съда преюдициални въпроси и кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, според запитващата юрисдикция. Минимално необходимото съдържание е изложение на фактите, на които се основават въпросите до съда. Смята се, че преюдициалното запитване трябва да възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и релевантната национална съдебна практика, които да обосновават причините за отправяне на запитването.

Преюдициалното производство пред Съда на Европейския съюз е бесплатно. Запитващата юрисдикция се произнася по разходите, направени от страните, когато е необходимо. Ако някоя от страните по основното производство не разполага с достатъчно средства, СЕС може да предостави помощ, за да покрие разходите ѝ, в частност за представителство пред СЕС.

Около 50% от постъпилите преюдициални запитвания се преформулират от СЕС, но това става ясно едва при изготвяне на преюдициалното заключение. В тази връзка, Съдът може да:

- добави общностни разпоредби, които националният съдия е пропуснал да посочи;
- определи подлежащите на тълкуване общностни разпоредби;
- промени реда на въпросите.

Държавите членки и институциите на Общността се представляват пред Съда от агент, назначен по всяко дело, подпомаган от съветник или адвокат. Като адвокати в производството могат да встъпят и университетските преподаватели от държавите членки, чиито закони им признават право за процесуално представителство. Съгласно чл. 19 от Статута на Съда, останалите участници се представляват от адвокат.

Чл. 23а от Статута на Съда на Европейския съюз предвижда **бързо производство**, а при преюдициални запитвания, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие - **спешно преюдициално производство**. Обстоятелствата, които допускат бързото и спешното преюдициално производство не са уредени нормативно, единствено чл. 267, ал. 4 ДФЕС споменава изрично хипотезата на необходимост от произнасяне на Съда „в най-кратък срок“, когато преюдициалният въпрос е повдигнат по дело във връзка със задържано лице.

Съгласно чл. 23 от Статута на СЕС право да участват в производството по разглеждане на преюдициалното запитване имат държавите членки, Комисията, страните по спора пред националния съд и Съвета, в зависимост от конкретния случай, а в зависимост от предмета на

преюдициалното запитване - Европейският парламент, ЕЦБ, Съветът на ЕС, другите държави - страни по Споразумението за ЕИП и на Надзорния орган на ЕАСТ. Страните не могат да променят обхвата на въпросите от преюдициалното запитване, по които следва да се произнесе Съдът.

Водещият процеса орган е Съдът на Европейския съюз (СЕС, Съдът). СЕС е съставен от двадесет и седем съдии и единадесет генерални адвокати, с шестгодишен мандат, назначени по общо съгласие от правителствата на държавите членки след консултация с комитет, на който е възложено да дава становище относно годността на кандидатите да упражняват съответната длъжност.

Изследването на страните в производството по преюдициалното запитване акцентира върху **ролята на националната запитваща юрисдикция**, както и на предпоставките, при които СЕС приема, че е налице „юрисдикция“. Дали е налице качеството юрисдикция¹⁸ по смисъла на чл. 267 ДФЕС подлежи на тълкуване във всеки конкретен случай съобразно белезите на понятието, изведени в практиката на СЕС. Националната юрисдикция, пред която е повдигнат спорът, носи единствена отговорност за определяне както на необходимостта от отправяне преюдициално запитване, така и на релевантността на въпросите, които се подават пред СЕС. Затова и изискванията към националната юрисдикция са сериозни. Националната юрисдикция, която подава преюдициалното запитване, трябва:

- да бъде установена със закон и да е постоянно действаща¹⁹;
- да решава правен спор;

¹⁸ Корнезов, Александър. Преюдициалното запитване до Съда на ЕС, Второ издание. София, Сиби, 2012, с. 62; Дело C-100/89, обединено с дело C-101/89, *Kaefer et Procacci/France*

¹⁹ В този смисъл е практиката на Конституционния съд на Република България. Решение № 12 от 27 септември 2022 г. на КС по конституционно дело № 7/ 2022 г. със съдия-докладчик Филип Димитров, особени мнения от Янаки Стоилов, Атанас Семов и Красимир Влахов. Конституционно недопустимо е да се преустанови автоматично за неопределено време дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на срока на пълномощията на главния инспектор и на инспекторите и неизбирането от Народното събрание на нов състав на Инспектората, осигуряващ му функциониране в съответствие с конституционните предписания.

- решенията ѝ да бъдат задължителни за изпълнение;
- да прилага действащото право в дейността си;
- да бъде независима²⁰.

Разсъжденията за **ролята на националния съд** в производството по преюдициално запитване са противоречиви. Обикновено се акцентира върху ролята и отговорността на националния съдия по прилагане на правото на ЕС²¹, но някои автори²² говорят и за изключителното значение на националния съд в производството по преюдициално запитване за развитието на правната система на съюза.

Ролята на националния съд обикновено се разглежда не като на основен участник в производството по преюдициалното запитване, а като на **потенциален носител на отговорността на националната държава**²³ за вреди, причинени на граждани.

Решението по отправено ПЗ е разгледано през класическата призма на действието му във времето, в пространството и по отношение на лицата, както и **правната му сила**. Решението на СЕС по преюдициално запитване има сила на пресъдено нещо и поражда правни последици в правния ред на ЕС. Националният съд е обвързан от тълкуването и преценката за валидност

²⁰ Тези белези съвпадат със становището на българската доктрина относно белезите на правораздаването.

²¹ Костов, Ст. Актовете на Съда на Европейския съюз. Правни последици, СИБИ, С., 2011, с. 370; Попова, Ж. Съдебната система на Европейския съюз – институционални въпроси. – Правна мисъл, 2006, № 2, 50 – 65.

²² Семов, Ат. За ролята и отговорността на националния съдия по прилагането на правото на ЕС. Необходимо припомняне на изводите от две исторически решения на Съда на ЕС, В: Сборник доклади от Научна конференция „25 години Департамент „Право“ в НБУ“, С., 2016, с.55-64; както и в „Съвременен международно правораздаване. Том II. Съдът на Европейския съюз“, Институт по международно право, Институт по европейско право, С., 2011 и във връзка с най-новата практика на СЕС в „Съвременен международно правораздаване. Том III. Реформата на Съда на ЕС и актуални проблеми в практиката на Съда на ЕС относно преюдициалното запитване 8 години след влизането в сила на Договора от Лисабон“, Институт по международно право, Институт по европейско право, а по отделни въпроси в „Преюдициалното запитване. Производството за преюдициални запитвания като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. Първа част, Общество и право, бр. 3/2016, 3-22; Втора част, Общество и право, бр. 4/2016, 3-19

²³ С Решение по дело *Francovich* и др. от 1991 г. Съдът развива понятието за отговорността на държавата членка за вреди, причинени на частноправни субекти при нарушение на общностното право. Така след 1991 г. европейските граждани могат да предявят иск за обезщетение за вреди срещу държава членка, която нарушава общностно право.

на СЕС. Решението на СЕС е задължително и за другите национални съдилища, пред които възникне въпрос от същото естество.

Четвърта част на труда „Последици“ е посветена на планираните и случайните ефекти от института на преюдициалното запитване. Последиците се проследяват с оглед на субектите и страните в производството, националното и общностното правораздаване. Специално внимание е отделено на усъвършенстване на законодателството в резултат от преюдициалното запитване и възобновяването въз основа на него на националните правораздавателни производства.

Класическите последици на преюдициалното запитване се изразяват в квалификацията на националните правораздавателни органи и подобряването на разбирането, респективно на приложението на правото на Европейския съюз, но импликациите на тези ефекти далеч надхвърлят конкретните им параметри.

Една от възможните класификации на ефектите на преюдициалното запитване е според равнището, на което се проявяват и на което са най-видими последиците от прилагането на института, а именно **ефекти на национално ниво** – с оглед на значението им за развитието на правото в държавите членки, и **ефекти на общностно ниво** – с оглед отражението на преюдициалните заключения върху *acquis communautaire*.

Анализът на областите от правото на Съюза, в които най-често се отправя искане за тълкуване на разпоредби, също хвърля светлина върху основните тематични направления, в които съдилищата боравят с института на преюдициалното запитване. От всички 282 отправени преюдициални запитвания, 70 са в сферата на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, от които 38 от тях са по въпросите на сътрудничеството по наказателноправни въпроси, а 18 – относно сътрудничеството по гражданскоправни въпроси, като единични са тези по въпросите на имиграцията, убежището, полицейското сътрудничество и контрола по

границите. Следват данъчните въпроси, като 56 от всички отправени запитвания са в тази сфера, от които 46 – в сферата на данъка добавена стойност, а едва три – в сферата на акцизите. За въпроси от сферата на свободното движение на стоки – митнически съюз и обща митническа тарифа, са отправени общо 16 преюдициални запитвания, 16 – във връзка със свободата на установяване и 11 във връзка със свободното движение на работници. За изясняване на принципите, целите и задачите на Договорите са отправени 23 преюдициални запитвания. Други сфери от правото на ЕС, залегнали в отправяните от българския съд преюдициални запитвания са сближаване на законодателствата (46), гражданство – право на влизане и пребиваване (7), конкуренция (6), защита на потребителите (11), околна среда (4), енергетика (4), социална сигурност (3), социална политика (9), външни отношения – търговска политика (9), селско стопанство и рибарство (13), вътрешен пазар (6), недопускане на дискриминация (5), правосъдие и вътрешни работи (5), транспорт (7). Изброяването не е и не би могло да бъде изчерпателно, с оглед на взаимодействието и преплитането в уредбата на различните сфери от правото на ЕС. Независимо от това, следва да се отбележи, че през последните години все повече преюдициални запитвания попадат в областта на сближаване на законодателствата – до 2020 г. са отправени общо 8 на брой с този етикет, като за сравнение през 2021 г. наброяват 22, а 2022 г. – 12. Друга подобна сфера, с осезаемо покачване на броя на отправени преюдициални запитвания през последните две години е основни права и в частност, Хартата на основните права.

Петата част „Предложения за усъвършенстване на правната уредба на преюдициалното запитване” се развива по основните две оси на въздействие на преюдициалното запитване - националното административно право и правото на Европейския съюз.

В заключение са обобщени изводите и препоръките от изследването и е посочена перспективата на развитие на самия труд. Сред предложенията

заслужава да се отбележи създаването на специална клауза за косвен контрол или надзор върху акт, действие или бездействие на администрацията в АПК. Подобна конструкция е мислима единствено на основание на чл. 6 АПК, във връзка с принципите на първичното право на ЕС и Кодекса за добро административно поведение, за да се осмисли възстановяване на сигналната функция на съда, *ex officio*, при установяване на незаконосъобразност на административен акт, действие или бездействие на администрацията в преюдициалното производство.

Дисертационното изследване завършва със **заклучение**, в което са обобщени достигнатите изводи и предложения за промяна на правната уредба и са очертани перспективите на бъдещото изследване на материята на преюдициалното запитване.

6. Научни и приложни приноси

Дисертационният труд има непосредствена практическа стойност и принос към прилагането на правни актове в областта на изпирането на пари, електронното управление на бизнеса, защитата на интелектуалната собственост, защитата на здравните права на гражданите и принципите на правото на Европейския съюз. Тези подтеми са предмет на изследване имат в статиите, представени в периодичните издания в годините на обучение на докторанта.

Теоретична и практическа стойност за предмета на изследване на дисертационния труд имат поредицата от статии, посветени на понятието и принципите на института на преюдициалното запитване, относно ефектите и специализацията на сферите на приложение на преюдициалното запитване и конкретизацията на преюдициалното запитване.

Практически принос има анализът на взаимодействието между конституционните съдилища на държавите членки и Съда на Европейския

съюз, особено в светлината на поредицата от решения на СЕС, които освобождават съдилищата от задължението да спазват тълкувателни решения, които не подлежат на оспорване²⁴.

Собствен приносен характер има изследването на ролята на българския съд в производството по преюдициалното запитване, което почива на богат сравнителноправен анализ в областта. Две от предложенията *de lege ferenda* показват алтернативен поглед към бъдещата уредба на преюдициалното запитване у нас, свързани със създаването на специална администрация, която да концентрира експертния капацитет в областта и да осъществява контрол върху съдии в хипотезата на задължително подаване на преюдициалното запитване и усъвършенстването на националната правна уредба, като се избягват повторения от ДФЕС, включително прецизиране на юридическия език на преюдициалното запитване.

Дисертационният труд съдържа предложения за усъвършенстване на българското право относно алтернативните на преюдициалното запитване институти като косвената преценка на законността на административните актове, в областта на административния контрол от органи, които няма да се възприемат като национална юрисдикция пред СЕС.

Препоръчително би било да се прецизира **подхода на транспониране на директивите и в частност контролът върху това транспониране**. Когато в текста на директивите се записват държави, в които процеса на възприемане на правото на ЕС се следи из късо, остава без отговор въпросът, защо се чака преюдициално запитване да открие отсъствие на реално транспониране?

Предложението за прецизиране на критериите на *Cilfit* чрез отхвърляне на гъвкавия подход, защото за България ефектът ще бъде

²⁴ Делото *Елчинов*.

приучаване на националния съд да злоупотребява с възможността за отказ от преюдициално запитване по други причини, като недоверие, липса на опит и политически натиск, е насочено към правото на ЕС и би имало общоевропейско значение.

Така осъществено, изследването на преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз **в националното административно производство** анализира проблематиката на института, за да допринесе в теоретико-методологическа и научно-приложна перспектива с нова конструкция от знания за административноправните аспекти на института, нови идеи и концептуални инструменти за анализ и оценка на действащата регламентация, нови решения и предложения за защита на публичния интерес и нови предложения за усъвършенстване на съдебната практика и законодателството.

7. Списък на публикациите по темата на дисертационния труд

1. **Шулева, Й.** Перспективата на преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз по Закона за мерките срещу изпирането на пари. Сборник научни четения, посветени на 140-годишнината от приемането на Търновската конституция, Сиела, 2019. ISBN: 978-954-28-3043-6, 480-492.
2. **Шулева, Й.** За съвременните правни принципи. Православие – Традиция и съвременност. Том VI. Доклади от Шеста кръгла маса с международно участие, Пловдив, 19-20 април 2019 г. Пловдив, Студио 18, 2020. ISBN: 978-619-7249-65-1. 285 с.
3. **Шулева, Й.** Електронно управление на бизнеса - възможности за преюдициално запитване. "Правото и бизнесът в съвременното общество". Сборник с доклади от 3-та Национална научна конференция, 13 ноември 2020 г. Издателство „Наука и икономика“, Икономически университет - Варна, 2020. ISSN: 2738-7488. 365-371.

4. **Шулева, Й.** Ефектите на преюдициалното запитване. Пролетни правни дни 2020, том 1. Пловдив, Унив. изд. "Паисий Хилендарски", 2021. ISBN: 978-619-202-723-0. 280-287 с.
5. **Шулева, Й.** Сфери на приложение на преюдициалното запитване. Сборник с доклади от научна конференция „100 години УНСС - 100 години право в УНСС“. ТОМ II - Актуални проблеми на публичното и наказателното право. Актуални проблеми на историческите, икономическите и социалните науки, Издателски комплекс - УНСС, София, 2021. ISBN: 978-619-232-438-4. 410-419.
6. **Шулева, Й.** Принципи на преюдициалното запитване. Сборник с доклади от X-та национална конференция на докторантите и постдокторантите в областта на правните науки, ИДП на БАН, 2021. ISSN: 2603-3011. 134-144.
7. **Шулева, Й.** Защита на здравните права на гражданите в контекста на преюдициалното запитване. Сборник с доклади от научна конференция с международно участие „Основни права и медицинско право“, Институт за държавата и правото – Българска академия на науките, София, 2021. ISBN: 978-954-9583-38-0. 311-322.
8. **Шулева, Й.** Понятие за преюдициално запитване. Списание на БАН, 6, 2021. ISSN: 0007-3989, 43-46.
9. **Шулева, Й.** Взаимодействието между конституционните съдилища на държавите членки и Съда на Европейския съюз. Сборник доклади от XI-та национална конференция на докторантите и постдокторантите в областта на правните науки, ИДП на БАН, приета за печат: 2021.
10. **Шулева, Й.** За конкретността на преюдициалното запитване. Сборник с доклади от юбилейна научна конференция на тема – Правото в XXI век – предизвикателства и перспективи по повод 30 години от създаването на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, приета за печат: 2022.

11. **Шулева, Й.** Преюдициалното запитване като средство за защита на интелектуалната собственост. Сборник с доклади от XII-та национална конференция на докторантите и постдокторантите в областта на правните науки, ИДП на БАН, приета за печат: 2022.