

**СЪДЕБЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ЕС: АКТИВНА  
ЛЕГИТИМАЦИЯ НА ЧАСТНИ ЖАЛБОПОДАТЕЛИ ДА ОСПОРВАТ  
АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПРЕД СЪДА НА ЕС**

*Деяна Марчева<sup>1</sup>*

**Summary: Judicial Supervision of EU Administration: *Locus Standi* of Private Applicants to Challenge EU Administrative Actions before the Court of Justice of the EU**

This paper focuses on judicial supervision of EU administration that represents an essential part of the system of EU Administrative Law. The concept of judicial review of EU administrative actions evolves in historical perspective anchored to the basic understanding of the Court that the treaties have established a complete system of legal remedies and procedures designed to ensure the rule of law in the European Union. Despite the harsh criticism of the restrictive *locus standi* rules for private applicants the Lisbon Treaty does not revolutionize the robust system of judicial review of EU administrative actions. The analysis includes and digests much of the existing case law that continues to be of relevance.

**Key words:** EU Administrative Action, Court of Justice of the EU, *Locus Standi* of Private Applicants

Европейският съюз (ЕС) като наднационална правна система се развива на базата на правата на човека и върховенството на закона. Тези принципи предопределят правната рамка за упражняване на публична власт в ЕС. Всяка развита правна система включва механизъм за проверка на законосъобразността и правостта (*legality*) на актовете, които приемат нейните институции. Предвид демократичния дефицит в ЕС<sup>2</sup> и ограничените надзорни функции на Европейския парламент<sup>3</sup>, от първостепенна важност е да бъдат утвърдени съдебни инструменти за контрол върху актовете на институциите на ЕС.

---

<sup>1</sup> Деяна Марчева е доктор по административно право, преподавател в департамент „Право“ на Нов български университет, имейл: deyana.marcheva@gmail.com.

<sup>2</sup> **Moravcsik, A.** In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol 40, Issue 4; **Moravcsik, A.** The Myth of Europe's Democratic Deficit, *Intereconomics: Journal of European Democratic Policy*, 2007, Vol. 43, 331-340; **Follesdal, A., Hix, S.** Why there is a democratic deficit in the EU, *European Governance Papers (EUROGOV)*, 2005, No. C-05-02;

<sup>3</sup> **Corbett, R., Francis, J., Shackleton, M.** *The European Parliament* (8 ed.), 2011, London: John Harper Publishing

**Съдебният контрол върху администрацията на ЕС в историческата перспектива на учредителните договори**

През 1951 г., Шестте държави-членки на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) създават международна организация с отличителен административен характер. Учредителките на ЕОВС създават един технократичен изпълнителен орган и му делегират точно определени регулаторни правомощия. Висшият орган на ЕОВС е оправомощен да създава административни правила и да взема административни решения в индивидуални случаи<sup>4</sup>. Едновременно с изпълнителния орган е създаден Съд на Европейските общности (Европейския съюз) в Люксембург. Още първите съдебни решения<sup>5</sup> приемат, че в ЕОВС има административна природа и е необходим съдебен контрол върху актовете на ЕОВС през призмата на общите административноправни традиции. Тези решения на Съда на ЕИО/ЕС поставят основите на административноправната система на Европейските Общности.

След създаването Европейската икономическа общност (ЕИО) през 1957 обаче европейската интеграция започва да се възприема повече от конституционна, отколкото от административна гледна точка<sup>6</sup>. Докато ЕОВС се характеризира с ограничен трансфер на административни дейности и задачи на наднационално равнище, създаването на ЕИО води до коренна промяна в парадигмата, която вече включва делегиране на законодателна дейност на европейско равнище. Последиците от това са формулирани от Съда на ЕИО/ЕС в принципа на примат и принципа на пряк ефект на правото на ЕС в известните дела *Van Gend en Loos*<sup>7</sup> и *Costa/Enel*<sup>8</sup>.

Създаването на Единен пазар в Общността без вътрешни граници води до необходимостта държавите членки да си признават взаимно регулаторните решения в структурно еквивалентни ситуации. От средата на 70-те години на XX век Съдът на

---

<sup>4</sup> **Chiti, M.** Forms of European Administrative Action, Law and Contemporary Problems, 2004, Vol. 68, 37-60, p.38.

<sup>5</sup> Решение от 11.02.1955 г., *I.S.A./High Authority*, дело 4/54, Rec. 1954-56, 91; Решение от 29.11.1956 г., *Federation charbonniere de Belgique/ECSC High Authority*, дело 8/55, Rec. 1954-56, 293; Решение от 12.07.1957 г., *Algera and others/Common Assembly*, съединени дела 7/56 и от 3 до 7/57, Rec. 1957-58, 41; Решение от 13.06.1958 г., *Meroni/ ECSC High Authority*, дело 9/56, Rec. 1957-58, 135; Решение от 13.06.1958 г., *Meroni/ ECSC High Authority*, дело 10/56, Rec. 1957-58, 157.

<sup>6</sup> За разлика от Договора за ЕОВС, който е типичен договор (*traite loi*), който има за цел да уреди права и задължения, Договорът за ЕИО се класифицира като рамков конституционен договор (*traite cadre*), който има за цел да определи компетенциите на институциите, които от своя страна ще определят права и задължения.

<sup>7</sup> Дело 26/62, *Van Gend en Loos/ Administratie der Belastingen*, решение от 5.02.1963 г., Rec. 1963.

<sup>8</sup> Дело 6/64, *Costa/ E.N.E.L.*, решение от 15.07.1964, Rec. 1964.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

ЕИО/ЕС все повече се занимава с взаимните задължения на държавите членки да признават административните и законодателни решения на други държави членки, особено когато това е свързано с упражняването на фундаменталните свободи в ЕС. В крайна сметка, лицата от една държава членка могат да се позовават на фундаменталните свободи в Договора за ЕО в отношенията с администрациите на другите държави членки.

Постепенно изкрystalизира нова парадигма на „администрация на Европейския съюз“<sup>9</sup>. Понятието „администрация на ЕС“ се утвърждава едновременно в практически и теоретичен дискурс, като първоначално се използва наред с термините „институции на ЕС“, „органи на ЕС“, „служители на ЕС“, за да отграничи управлението на ЕС от националното управление на държавите членки. Постепенно това понятие се утвърждава като централно в изследванията на административното право на ЕС и започва да обозначава едно ново измерение на разбирането за публична администрация, което се генерира в напрежението и взаимодействието между национално и наднационално в динамиката на европейската интеграция.

Правната рамка на администрацията на ЕС е изключително динамична и неизбежно еволюира в хода на промените, които бележат конституционното и институционалното развитие на ЕС. Преди Договора от Лисабон съдебният контрол върху администрацията е уреден в членове 230–233 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО).

Учредителният договор предвижда, че Съдът осъществява контрол върху законосъобразността на приети административни актове (член 230 ДЕО) или откази (член 232 ДЕО), предназначени да произведат правни последици по отношение на трети лица. Основанията за отмяна поради незаконосъобразност са изброени в учредителния договор на ЕК са липса на компетентност, нарушение на съществени процедурни изисквания, нарушение на задължителни правила, установи в учредителните договори или актовете по тяхното прилагане и злоупотреба с власт.

Учредителните договори предвиждат, че процедурата пред Съда следва да бъде иницирана не по-късно от два месеца след датата на публикуване, съобщаване или узнаване на акта в зависимост от конкретния случай. Това правило остава непроменено и в Договора от Лисабон. Въведенният двумесечен срок за съдебно оспорване на актовете е преклузивен<sup>10</sup>. След изтичането на този срок единственият пък за съдебна защита срещу

---

<sup>9</sup> **Марчева, Д.** Понятие за администрация на Европейския съюз, Съдийски вестник, 2013, № 1, 103-122.

<sup>10</sup> **Костов, С.** Актовете на Съда на Европейския съюз – правни последици, 2011, Сиби, София, стр. 66.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

последниците от незаконосъобразен административен акт понастоящем е посредством възражение за незаконосъобразност по член 277 от ДФЕС (предишен член 241 от ДЕО)<sup>11</sup> или посредством преюдициално запитване по член 267 от ДФЕС (предишен член 234 от ДЕО).

По принцип няма възможност административни актове на институциите на ЕС да бъдат атакувани с жалба за нищожност неограничено във времето. Това е фундаментална характеристика на административното право на ЕС, което не разграничава нито степента на пороците, нито вида недействителност (нищожност и унищожаемост) на административните актове.

Съгласно първоначалния замисъл на учредителните договори в член 230 ДЕО, на съдебен контрол за законосъобразност подлежат „актовете, приети съвместно от Европейския парламент и Съвета, на актовете на Съвета, на Комисията и на ЕЦБ, без препоръките и мненията, както и на актовете на Европейския парламент“. Следователно, избягната е обща клауза, че всички актове на Общностната администрация подлежат на съдебен контрол. По принцип, Съдът не разполага с никаква юрисдикция върху актовете, приети в рамките на Втория стълб в областта на външните отношения и сигурността и това правило се запазва и до днес. Същевременно Съдът трябва да следи актовете, издадени в рамките на Втория стълб, „които по своето естество могат да имат правно действие, да не засягат компетентността, предоставена на Общността с разпоредбите на Договора за ЕО“<sup>12</sup>. Съдебният контрол върху решенията и рамковите решения, приети в Третия стълб на сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи може да се осъществява директно и индиректно. Съдът разполага с правомощия да осъществява директен контрол върху такива актове, когато са оспорени от държава членка или от Комисията. Договорът за създаване на ЕС от 1992 г. предвижда и възможност за индиректно оспорване на актовете от Третия стълб, тъй като предоставя на Съда правомощия да се произнася по тяхната валидност в решенията по преюдициални запитвания. Юрисдикцията на Съда в тази област обаче трябва първо да бъде приета от

---

<sup>11</sup> Единственото изключение е инцидентния контрол, предвиден в рядката хипотеза на член 277 от ДФЕС (предишен член 241 от ДЕО), който гласи че независимо от изтичането на двумесечния срок, всяка страна може, при спор относно приет съвместно от Европейския парламент и Съвета регламент, или регламент на Съвета, на Комисията, или на ЕЦБ да пледира наличието на основанията за незаконосъобразност, за да обоснове пред Съда неприложимостта на този регламент.

<sup>12</sup> Решение от 20.05.2008 г., *Комисия/Съвет(Small Arms)*, дело C-91/05, Rec. 2008, I-3651, т. 33.

В този смисъл още: Решение от 12 май 1998 г., *Комисия/ Съвет*, дело C-170/96, Rec. 1998, I-2763, т. 16.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

държавите членки, които по силата на член 35 от ДЕС<sup>13</sup> могат да ограничат възможността за отправяне на преюдициални запитвания от националните съдилища в тази област.

Право да подадат жалба пред Съда на ЕИО/ЕС срещу незаконосъобразни административни актове на изрично посочените общностни институции имат три категории жалбоподатели. Първата група жалбоподатели са държавите членки, Съветът и Комисията, които могат да оспорват незаконосъобразни актове във всички случаи без ограничения, известни още като „привилегирани жалбоподатели“ (*privileged applicants*). Втората група са т. нар. „полупривилегирани жалбоподатели“ (*semi-privileged applicants*) - Сметната палата и Европейската централна банка, които могат да оспорват актовете, с оглед защитата на своите изключителни правомощия. Третата група „непривилегирани жалбоподатели“ (*non-privileged applicants*) включва частните лица, пред които учредителните договори поставят най-сериозни ограничения пред тяхното право на защита срещу незаконосъобразни административни актове. Частните лица могат да оспорват директно пред Съда само индивидуални административни актове, които се отнасят до тях или ги засягат лично и пряко, не и общи или нормативни административни актове<sup>14</sup>. Съдебният контрол по отношение на последните може да бъде инициран от частни лица само пред националните съдилища в контекста на преюдициалното запитване по дело срещу националните органи, които са приложили общностен акт. В това отношение системата на съдебната защита, създадена в правната система на Европейската общност следва логиката на екзекутивния федерализъм<sup>15</sup>, при която прилагането на общите и абстрактни правила на Общността се възлага на държавите членки.

В основата на екзекутивния федерализъм стои идеята, че решенията се взимат в процесите на договаряне между изпълнителните органи на различните равнища на федералната система, което води до отслабване ролята и тежестта на парламентите в управлението<sup>16</sup>. Едно от най-сериозните опасения в конституционния дебат за развитието на ЕС е доколко административното управление може да избере „наклонения път, водещ

---

<sup>13</sup> Списък на държавите членки, които са приели юрисдикцията на Съда, се съдържа в информация от Съвета в ОВ 2005 L 327/19.

<sup>14</sup> **Turk, A.** The Concept of Legislation in European Community Law, 2004, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p.173.

<sup>15</sup> **Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A.** Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, Oxford University Press, p.797; **Lenaerts K.** Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community, Common Market Law Review, 1991, Vol. 28, 11-35.

<sup>16</sup> **Watts, R.** Executive Federalism: A Comparative Analysis, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989, Ontario: Canada, p. 3.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

до бюрократичен езекутивен федерализъм<sup>17</sup>. В академичната литература по административно право на ЕС е изведена тезата, че в рамките на ЕС е утвърдена една значително по-усложнена система на административно управление (*governance*) в сравнение с модела на езекутивния федерализъм<sup>18</sup>. *Hofmann, Rowe* и *Türk* извеждат като аргумент в тази насока факта, че администрацията на ЕС се характеризира с изключително интензивно сътрудничество между множество административни участници<sup>19</sup> на национално и европейско равнище. Включването на националните администрации на държавите членки в процесите на вземане на решения в ЕС, от една страна, и участието на публични органи и служители на Съюза в процесите на имплементиране<sup>20</sup> на европейското право в националните правни системи, от друга страна, допълнително утежняват трудностите, които частните лица срещат в съдебното оспорване на административни актове на ЕС<sup>21</sup>.

Договорът от Лисабон не засяга съществено концепцията за съдебен контрол върху администрацията на ЕС, така както е заложена в Учредителния договор и впоследствие доразвита в съдебната практика. В Договора от Лисабон е даден предпазлив отговор на критиките към съществуващата система на съдебен контрол<sup>22</sup> като по същество са възпроизведени достиженията на съдебната практика.

---

<sup>17</sup> **Хабермас, Ю.** За Конституцията на Европа. Опит (превод Стилиян Йотов), София: Критика и хуманитаристика, 2011, стр. 11.

<sup>18</sup> **Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A.** Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, Oxford University Press, p. 798.

<sup>19</sup> В административното право на ЕС се ползва понятието „административни участници“ (*administrative actors*), което е максимално широко като обем и включва различен и всякакъв тип участници в системата на администрация на ЕС – вкл. органи и институции на ЕС, служители в ЕС, национални администрации, неправителствени организации и т. н. Понятието „административни участници“ (*administrative actors*) е теоретично и има за цел да обхване максимален кръг органи и лица, които участват в администрацията на ЕС, независимо от принадлежността им към европейското или националното равнище, към публичния или частния сектор, независимо дали са адресати на административноправни норми на ЕС, независимо от разграничението между процесуално и материално право. Тъй като администрацията на ЕС няма как да се побере в класическия държавен йерархичен модел, концептуализирането на участниците в нея следва друга логика – значително по-динамична и отворена в сравнение с класическите понятия на националното административно право.

За сравнение, в логиката на българската административноправна доктрина понятието „участници“ е относимо само към административния процес и се разработва в съотношение с понятията „субекти“ и „страни“ на административния процес. **Костов, Д., Хрусанов, Д.** „Административен процес на Република България, София: Сиби, 2011.

<sup>20</sup> В официалните преводи „implementation“ се превежда като „изпълнение“ на актовете, но тук е предпочетена чуждицата „имплементиране“, тъй като понятието „изпълнение“ е значително по-широко като обем и не се припокрива със смисъла на „имплементира“ в правото на ЕС.

<sup>21</sup> **Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A.** Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, Oxford University Press, p. 798.

<sup>22</sup> Пак там.



Law Journal of NBU, No 1, 2014

С Договора от Лисабон се разширява обхвата на актовете, които подлежат на оспорване пред Съда на ЕС и включва актовете, обозначавани по-рано като мерки в рамките на Третия стълб<sup>23</sup>. Най-важното подобрение в механизма на съдебен контрол на административните актове на ЕС след Договора от Лисабон е въвеждането на правилото, че всички актове на Съюза подлежат на съдебно оспорване пред Съда на ЕС<sup>24</sup>, с изключение на актовете, приети в рамките на Общата външна политика и политика на сигурност<sup>25</sup>.

Същевременно обаче изискванията за активна процесуална легитимация (*locus standi*) на частни лица срещу административните актове, остават в общи линии непроменени. Член 263, параграф 4 от ДФЕС възпроизвежда статуквото: „Всяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията<sup>26</sup> (на англ. „acts” – Д.М.), които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове (на англ. „regulatory acts” – Д.М.), които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение“.

Разпоредбата е подложена на сериозни критики<sup>27</sup>, тъй като в нея са заложени правила на две равнища: от една страна, по отношение на „актовете“ изобщо; и от друга

---

<sup>23</sup> Това обаче е приложимо, само доколкото не влиза в противоречие с разпоредбите на Дял VII от Протокола относно преходните разпоредби.

<sup>24</sup> Съгласно член 19 ДЕС, Съдът на Европейския съюз се състои от Съд, Общ съд и специализирани съдилища. Специализирани съдилища могат да се създават по силата на член 19, параграф 1 от ДЕС и член 257 от ДФЕС.

Съдът на ЕС осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите. А държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.

<sup>25</sup> Член 24 (1) параграф 2 от ДЕС: „Общата външна политика и политика на сигурност е предмет на специфични правила и процедури. Тя се определя и прилага от Европейския съвет и от Съвета, които решават с единодушие, освен в случаите, когато в Договорите е предвидено друго. Приемането на законодателни актове се изключва. Тази политика се изпълнява от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и от държавите членки, в съответствие с Договорите. Конкретните роли на Европейския парламент и на Комисията в тази област се определят от Договорите. Съдът на Европейския съюз **не е компетентен** (потъмняването мое – Д.М.) по отношение на тези разпоредби, с изключение на компетентността да следи за съответствието с член 40 от настоящия договор и да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз“.

<sup>26</sup> Официалният превод е неточен, тъй като новата редакция на разпоредбата в Лисабонския договор използва термина „актове“, а не термина „решения“ (*decisions*), използван в предишната редакция на член 230 ДЕО.

<sup>27</sup> Още в процеса на обсъждане на тази разпоредба обосновани критики отправя **Prof. A.G.Toth**, Univeristy of Strathclyde [<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldcom/47/47we19.htm>]

Law Journal of NBU, No 1, 2014

страна, по отношение на „регулаторните актове“<sup>28</sup>. Терминологията на разпоредбата на Член 263, параграф 4 от ДФЕС не съответства на йерархията на правните инструменти, включваща „законодателни актове“ (Член 289 ДФЕС) и „незаконодателни актове от общ характер“ или т. нар. „делегирани актове (Член 290 ДФЕС). Понятието „регулаторни актове“ (regulatory acts) в член 263, параграф 4 ДФЕС не се използва на друго място в текста на ДФЕС и от тази гледна точка появата му поставя редица въпроси.

Всъщност разпоредбата предвижда възможността на частните жалбоподатели във всички случаи да обжалват както следва: (i) индивидуални административни актове на институциите на ЕС, които са адресирани до тях; (ii) всички други актове, вкл. законодателни актове по смисъла на член 289 от ДФЕС и делегирани актове по смисъла на член 290 от ДФЕС, които ги засягат „пряко и лично“; (iii) регулаторни актове, които не включват мерки за имплементиране, които ги засягат „пряко“.

Смисълът на това разграничение в правилата на активната процесуална легитимация на частните лица да оспорват незаконосъобразни административни актове най-добре може да бъде осмислено в контекста на юриспруденцията на Съда.

**Активна процесуална легитимация на частни лица за съдебно оспорване на административни актове на ЕС**

Според Съда „с член 230 ДЕО и член 241 ДЕО, от една страна, и с член 234, от друга, Договорът е въвел *цялостна система от средства и процедури, предназначена да осигури преразглеждане на актовете на институциите* (курсивът мой – Д.М.)“<sup>29</sup>.

В началото на ХХI век обаче все по-остро се поставя в академичен<sup>30</sup> и практически<sup>31</sup> контекст въпроса доколко този режим осигурява ефективна съдебна защита. Въпросът е съвсем логичен като се има предвид, че през 60те години на ХХ век в

---

<sup>28</sup> В официални превод „regulatory acts” са преведени като „подзаконовни актове“, но доколкото това българско понятие не отразява спецификата на съдържанието, което е вложено в Договора за функциониране на ЕС, и системата на актове в ЕС, в настоящата статия е предпочетен автентичния термин „регулаторни актове“.

<sup>29</sup> Решение от 01.04.2004, *Комисия/ Jégo Quéré*, дело C-263/02 P, Rec. 2004, I-3425, т. 30.

<sup>30</sup> **Albors-Llorens, A.** The Standing of private parties to challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?, *Cambridge Law Journal*, 2003, Vol. 62, Issue 1, 72-92; **Ragolle, F.** Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions, *European Law Review*, 2003, Vol.28, 90-101; **Ward, A.** *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, 2007, Oxford University Press, Ch. 6.

<sup>31</sup> Заключение на генералния адвокат Jacobs от 21.03.2002 г., по дело C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Съвет*, Rec. 2002, I-6677, т. 3, т. 14. В същия смисъл: дело T-177/01, *Jégo Quéré/Комисия*, решение от 3.05.2002 г., Rec. 2002, II -2365.



Law Journal of NBU, No 1, 2014

делото *Plaumann*<sup>32</sup> Съдът поставя изключително тежки изисквания пред активната легитимация на частни лица за съдебно оспорване на административни актове на Общностните институции. Частните жалбоподатели са винаги активно легитимирани да оспорват пред Съда индивидуални административни актове, които са адресирани до тях. В случай обаче, че решението е адресирано до трети лица, частни лица могат да оспорват, само ако успешно докажат, че „мярката ги засяга пряко и лично“<sup>33</sup>. Тези изисквания за активна процесуална легитимация не бива да се смесват с класическото изискване за „правен интерес“ във връзка с допустимостта на жалбата срещу административния акт. Според юриспруденцията на Съда, „правният интерес“ е обвързан с преценката дали и исканото от жалбоподателя съдебно решение може да му донесе облага<sup>34</sup>.

Изискването частните жалбоподатели да бъдат „пряко засегнати“ (*direct concern*) е сравнително по-ясно в сравнение с изискването да бъдат „лично засегнати“ (*individual concern*)<sup>35</sup>. Според *Albors-Llorens*, практиката на европейския съд е по-последователна и не толкова безкомпромисна по отношение на тълкуването на изискването решението да засяга жалбоподателя „пряко“. Същевременно тъй като проверката административния акт да засяга жалбоподателя „лично и пряко“ е кумулативна, Съдът често е отхвърлял като недопустими жалби на частни лица, тъй като не ги засяга „лично“ и въобще не изследва дали ги засяга „пряко“<sup>36</sup>.

Съдът последователно поддържа тълкуването, че един административен акт засяга „пряко“ частния жалбоподател, само ако непосредствено засяга неговата правна сфера и не е оставено никакво място за дискреция в процеса на имплементиране на акта. За да е налице „пряко засягане“, административният акт трябва директно да засяга правното положение на частния жалбоподател<sup>37</sup>. Нещо повече, имплементирането трябва да бъде

<sup>32</sup> Дело 25/62, *Plaumann/Комисия*, решение от 15.07.1963, Rec.1963, 96.

<sup>33</sup> **Chalmers, D., Monti, G.** *European Union Law* (4th ed.), 2007, Cambridge University Press, 416-420; **Craig, P., De Búrca, G.** *EU Law: Text, Cases and Materials* (5th ed.), 2008, Oxford University Press, 505-517.

<sup>34</sup> Решение от 25.07. 2002 г., *Unión de Pequeños Agricultores/ Съвет*, дело C-50/00 P, Rec.2002, I-6677, т. 21.

В същия смисъл е направил разграничението и **Стефанов, Д.** Достъпът на физически и юридически лица до правосъдие пред Съда на Европейския съюз, *Общество и право*, 2010, № 5, 21-42, стр. 28.

<sup>35</sup> В правната литература у нас термините в юриспруденцията на Съда „direct and individual concern“ са въведени като „пряко засягане“ и „лично засягане“. **Стефанов, Д.** Достъпът на физически и юридически лица до правосъдие пред Съда на Европейския съюз, *Общество и право*, 2010, № 5, 21-42.

<sup>36</sup> **Albors-Llorens, A.** *The Standing of private parties to challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?*, *Cambridge Law Journal*, 2003, Vol. 62, Issue 1, 72-92.

<sup>37</sup> Решение от 13.05.1971 г., *International Fruit Company B.V./Комисия*, съединени дела 41 до 44/70, Rec.1971, т. 28.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

автоматично<sup>38</sup> и да следва от Общностните правила без посредничеството на други правила. В случай, че се изисква имплементиране на акта в националните правни системи на държавите членки, то трябва да е „възможно да се предвиди със сигурност и с висока степен на вероятност, че имплементиращата мярка ще засегне жалбоподателя и начина, по който ще го засегне“<sup>39</sup>. Ако актът оставя на националните власти в държавите членки някаква степен на самостоятелна преценка за начина на имплементиране, жалбоподателят няма да бъде считан за пряко засегнат<sup>40</sup>.

**Делото Plaumann – изискването за „лично засягане“ като „тест на затворена категория“**

Изискването частния жалбоподател да бъде „лично засегнат“<sup>41</sup> от оспорения административен акт е дефинирано от Съда в делото *Plaumann*. Съдът се произнася по жалбата на немска корпорация *Plaumann and Co*, която иска отмяна на решение на Комисията, което отказва на Федерална Република Германия правото да суспендира частично приложими мита за пресни мандарини и кlementини<sup>42</sup>, внесени от трети държави. Съдът приема, че немската компания не отговаря на изискването да е „лично засегната“, макар нейната търговска дейност като вносител на тези плодове да е засегната от решението на Комисията, защото компанията не е отличила себе си от останалите лица, осъществяващи търговия.

Според мотивите на Съда, частните лица могат да оспорват по съдебен ред решения, които не са изрично адресирани към тях, само ако могат действително или потенциално да се разграничат от всички останали лица. С други думи, частните жалбоподатели трябва да докажат, че решението ги „засяга поради определени техни свойства, които са изключително присъщи за тях или поради обстоятелства, които ги отличават от всички други лица, и въз основа на тези фактори ги разграничава

---

<sup>38</sup> Решение от 13.12.2000 г., *DSTV/Комисия*, дело T-69/99, Rec. 2000, II-4039, т. 24.

<sup>39</sup> Заключение от 14.10.1982 г. на генералния адвокат Verloren van Themaat по дело 11/82, *Piraiki-Patraiki/Комисия*, 216.

<sup>40</sup> Решение от 16.06.1970 г., *Alcan Aluminium Raeren/Комисия*, дело 69/69, Rec.1970, 385; Решение от 11.07.1984 г., *Municipality of Differdange/Комисия*, дело 222/83, Rec.1984, 2889.

<sup>41</sup> В българската правна литература се използва като синоним на „лично засягане“ и „индивидуално засягане“, което е един от възможните варианти за превод на „individual concern“. Стефанов, Д. Достъпът на физически и юридически лица до правосъдие пред Съда на Европейския съюз, *Общество и право*, 2010, № 5, 21-42, стр. 26.

<sup>42</sup> „Кlementината“ е хибрид между мандарина и сладък портокал.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

индивидуално<sup>43</sup>. Решението не засяга лично жалбоподателят, когато той осъществява търговия, която би могла да бъде осъществявана и от други лица.

Всъщност тестът *Plaumann* за наличие на „лично засягане“ от обжалването възприема изключително рестриктивен подход към частния жалбоподател. За да е налице активна легитимация на частното лице, то не трябва да бъде засегнато от въпросния административен акт „само като член на абстрактно предвидена категория...“, така че да не е възможно да бъде идентифициран индивидуално в достатъчна степен<sup>44</sup>. Оттук активно легитимирания частен жалбоподател принадлежи към една „затворена категория“ лица, които са засегнати от административния акт по начин различен от всички останали лица. Така тестът *Plaumann* става известен още като „тест на затворената категория“ (*closed category test*), чиято формалистичност и изкуственост е критикувана в академичната литература<sup>45</sup>.

Така в крайна сметка заради почти непреодолимо високите критерии на Съда що е то „лично засегнат“ съдебен контрол се допуска в много малко и изключителни случаи, като например:

- Делото *Les Verts*<sup>46</sup>, при което нова политическа партия оспорва решение на Европейския парламент за възстановяване на разходи на политически партии като дискриминационно по отношение на новите партии. Съдът в мотивите подчертава, че жалбоподателят не принадлежи на „затворена група“ лица и въпреки това приема, че жалбата е допустима, за да се избегне неравенството в защитата и за да се подкрепи демократичната природа на Общността<sup>47</sup>.
- Делото *Extramet*<sup>48</sup>, при което вносител на калций оспорва регламент, който налага анти-дъмпингово мито върху вноса на продукт във от Общността. Съдът приема, че жалбата е допустима, тъй като Extramet е най-големият вносител на продукта и регламентът засяга правната сфера на жалбоподателя като му причинява силни икономически трудности. Това дело е изключение с това, че Съдът отчита степента

---

<sup>43</sup> Решение от 15.07.1963 г., *Plaumann/Комисия*, дело 25/62, Rec.1963, 96, т. 107.

<sup>44</sup> Решение от 17.01.1985 г., *Piraiki-Patraiki/Комисия*, дело 11/82, Rec.1985, 227, 233-234.

<sup>45</sup> **Arnulf, A.** Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty, *Common Market LawReview*, 1995, Vol.32, Issue 1, 7-49

<sup>46</sup> Решение от 23.04.1986 г., *Parti Ecologiste les Verts/Европейски парламент*, дело 294/83, Rec. 1986, I-1368.

<sup>47</sup> **Craig, P., De Búrca, G.** *EU Law: Text, Cases and Materials* (5th ed.), 2008, Oxford University Press, p. 517.

<sup>48</sup> Решение от 19.06.1992 г., *Extramet Industrie SA/ Съвет*, дело C-358/89, Rec. 1992, I -3843.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

на фактическо и реално увреждане, за да определи дали кандидата е „лично засегнат“<sup>49</sup>.

На практика подходът възприет от Съда в делото *Plaumann* прави невъзможно за частния жалбоподател да оспорва административни актове пред европейския съд освен в много ограничени случаи. Още повече трудности трябва да преодоляват непривилегированите частни жалбоподатели, когато оспорват не решения, а регламенти.

**Делото *Calpak* – „тест на абстрактна терминология“ по отношение на регламентите**

Наред с изискването да се докаже принадлежност към „затворена категория“ пред частните жалбоподатели се поставя и допълнително изискване, когато оспорват нормативни административни актове на ЕС, най-вече регламенти., формулиране през 1980 г в делото *Calpak*<sup>50</sup>. Това изискване става известно като „теста *Calpak*“ или „тест на абстрактната терминология“ (*abstract terminology test*)<sup>51</sup>, който проверява дали предмет на оспорване е „същински регламент“. Съдът приема, че във всички случаи е необходимо да се отиде отвъд формата и наименованието на съответната Общностна мярка и да се провери съдържанието<sup>52</sup>. Според мотивите в съдебното решение *Calpak*, регламентът е „същински регламент“, ако се прилага към „обективно определени ситуации и произвежда правни последици по отношение на категории лица, описани по обобщен и абстрактен начин“<sup>53</sup>.

Европейският съд разглежда теста *Calpak* като предпазна мярка срещу евентуални опити на законодателите да слагат наименованието „регламент“ на актове, които не създават общи и абстрактни правила за поведение. Подходът към „теста на абстрактната терминология“<sup>54</sup> обаче е прекалено формалистки, без да отчита реалното въздействие и правните последици от съответния акт. В случай, че Съдът установи, че се касае за

---

<sup>49</sup> **Craig, P., De Búrca, G.** EU Law: Text, Cases and Materials (5th ed.), 2008, Oxford University Press, p. 517.

<sup>50</sup> Решение от 17.06.1980 г., *Calpak SpA and Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA/ Комисия*, съединени дела 789-790/79, Rec.1980, 1950.

<sup>51</sup> **Eliantonio, M., Stratieva, N.** From Plaumann, through UPA and Jégo-Quééré, to the Lisbon Treaty: The Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC through a political lens, Maastricht Faculty of Law Working Paper 2009/13, <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/file?uuid=9ba1dc89-419c-43cd-b42a-75af7830bed1&owner=eac18e77-f67d-422b-b88f-3e5872c5d5c0>

<sup>52</sup> **Craig, P., De Búrca, G.** EU Law: Text, Cases and Materials (5th ed.), 2008, Oxford University Press, p. 515.

<sup>53</sup> Решение от 17.06.1980 г., *Calpak SpA and Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA/ Комисия*, съединени дела 789-790/79, Rec.1980, 1950, т. 9.

<sup>54</sup> **Craig, P.** Standing, Rights, and the Structure of Legal Arguments, European Public Law, 2003, Vol.9, Issue 4, 493-508, p.494-495.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

същински регламент, Съдът традиционно стига да извода, че жалбоподателят не е „лично засегнат“ (*individually concerned*) и делото се прекратява<sup>55</sup>.

**Делото *Codorniu* – акцент върху реалното въздействие на акта върху правната сфера на частния жалбоподател**

Стъпка напред при прилагането на „теста на абстрактната терминология“ е направена със съдебното решение по делото *Codorniu*<sup>56</sup>. Жалбата срещу регламент е подадена от испански производител на шампанско, който от 20-те години на XX век използва търговска марка „*Grand Cremant*“ за един от своите продукти. С приемането на регламент на Съвета през 1989 г. е въведено правилото, че терминът „*cremant*“ може да се използва само за определени видове шампанско с определено качество, произхождащи от Франция и Люксембург. Испанският производител *Codorniu* оспорва този регламент пред Съда, който постановява, че след като регламентът засяга неговата правна сфера, като го лишава от правото да използва своята търговска марка, то това е достатъчно, за да го отличи от всички останали засегнати лица. Съдът установява, че жалбоподателят е лично засегнат, тъй като е накърнено право, което той е притежавал.

В делото *Codorniu* е прието, че дори, когато се касае за същински регламент, непривилегированият частен жалбоподател може да го оспорва, ако докаже, че съответният регламент го засяга лично. Същественият концептуален пробив тук е, че при оценката на активната легитимация се поставя акцент върху въздействието или последиците от административния акт, а не върху неговата форма или съдържание. Така се преодолява консервативното разбиране, че частните жалбоподатели изначално не могат да докажат лично засягане при оспорване на нормативните актове. Европейският съд принципно приема, че не всички актове, които носят наименованието „регламент“ биха могли да се квалифицират като „същински регламенти“ според теста на абстрактната терминология, и, следователно, в определени случаи тези нормативни административни актове биха могли да засягат лично частни лица.

Последващата съдебна практика обаче е разочароваща за всички, които очакват, че широко ще се отвори вратата за оспорването на частните жалбоподатели. В силно критичната статия на *Albors-Llorens* се подчертава, че делата *Codorniu*, *Extramet* и *Les Verts* не поставят началото на един по-либерален подход, а по-скоро „остават като едни

---

<sup>55</sup> **Craig, P., De Búrca, G.** EU Law: Text, Cases and Materials (5th ed.), 2008, Oxford University Press, p. 516.

<sup>56</sup> Решение от 18.05.1994 г., *Codorniu SA/Комисия*, дело C-309/89, Rec. 1994, I-1879.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

специални случаи в съдебната практика“, така че конструкцията кога е налице „лично засягане“ се оказва ограничена до изключителни фактически състави<sup>57</sup>. Доминиращият подход на Съда остава стриктното прилагане на формулата на *Plaumann* и проверката доколко частния жалбоподател може да докаже принадлежност към „затворена категория“ лица, засегнати от акта.

**Делото *UPG* – „цялостната система от средства за защита“ в ЕС под въпрос**

Съдът обосновава своя рестриктивен подход към частните жалбоподатели с т. нар. „цялостна система от средства за защита“, създадена в Учредителните договори, и по-специално възможността за оспорване на законосъобразността на актовете непряко чрез процедурата на преюдициално запитване<sup>58</sup>. Съгласно член 234 от ДЕО и съдебното решение по делото *Foto-Frost*<sup>59</sup>, националните съдилища са длъжни да отправят до Европейския съд въпрос за валидността на административните актове на институциите на Общността. В този смисъл не се създава празнота в Общностната система на съдебна защита, тъй като частните лица имат възможност да инициират оспорване пред националните съдилища срещу националните актове, които имплементират Общностни мерки. Уместността на тази концепция на Съда е проблематизирана в началото на ХХІ век от генералния адвокат Jacobs в делото *Union de Pequeños Agricultores (UPA)*<sup>60</sup>.

В делото *UPA* една търговска асоциация, представляваща интересите на малки земеделски предприятия в Испания, подава жалба срещу регламент, който изменя общата организация на пазарите на маслини като забранява отпускани до този момент субсидии. Първоинстанционният съд приема, че жалбата е недопустима, тъй като членовете на асоциацията не са „лично засегнати“ от регламента. Впоследствие *UPA* твърди, че е нарушено правото на ефективна съдебна защита, тъй като не е имала достъп до юридически средства за защита пред националния съд, и оттук, не е имала никаква възможност да оспори мярката в рамките на процедурата по преюдициално запитване, тъй

---

<sup>57</sup> **Albors-Llorens, A.** The Standing of private parties to challenge Community Measures: Has the European Court Missed the Boat?, Cambridge Law Journal, 2003, Vol. 62, Issue 1, 72-92, p. 80-81.

<sup>58</sup> По отношение на преюдициалните запитвания достъпът на частните жалбоподатели включва редица съществени ограничения. Макар да участват в писмената фаза и в устните прения, те нямат статута на страна по делото, тъй като то не е образувано по тяхна инициатива и няма за предмет решаването на техния спор. Активната роля в случая е на националния съд, който отправя преюдициалното запитване. **Стефанов, Д.** Достъпът на физически и юридически лица до правосъдие пред Съда на Европейския съюз, Общество и право, 2010, № 4, 3-20, стр. 10-11.

<sup>59</sup> Решение от 22.10.1987 г., *Foto-Frost/ Hauptzollamt Lübeck-Ost*, дело 314/85, Rec.1987, 4225.

<sup>60</sup> Заключение на генералния адвокат Jacobs от 21.03.2002 г., по дело C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores / Съвет*, Rec. 2002, I-6677.



Law Journal of NBU, No 1, 2014

като няма изискване държавите членки да имплементират съответния регламент. В производството пред Съда, генералният адвокат Jacobs представя заключение, в което критикува рестриктивния подход на Съда по отношение на „личното засягане“ и предлага да бъде ревизирана съдебната практика. Той обосновава необходимостта от нов подход към изискването за „лично засягане“, така че „едно лице да се счита за лично засегнато от Общностна мярка, когато, поради негови особени обстоятелства, мярката има или може да има съществен неблагоприятен ефект върху неговите интереси“<sup>61</sup>. Когато липсват национални имплементиращи мерки, частното лице няма как да разполага със съдебна защита пред своя национален съд, освен ако не наруши разпоредбите на европейския регламент. Генералният адвокат Jacobs подчертава, че „не може да се изисква да се нарушава закона, за да се получи достъп до правосъдие“<sup>62</sup>.

В съдебното решение в апелативното производство по делото *UPA* Съдът признава правото на ефективна съдебна защита, но отказва да последва заключението на генералния адвокат и подходът на Първоинстанционния съд да либерализира изискването за „лично засягане“ в рамките на съдебния контрол върху административните актове на ЕС. Съдът изразява своето разбиране, че реформата на този критерий следва да мине през ревизия на Учредителните договори, а не през съдебната практика<sup>63</sup>.

### **Обжалване на регулаторни актове след Договора от Лисабон**

Договорът от Лисабон обаче пропуска възможността сериозно да реформира активната легитимация на частните жалбоподатели да атакуват пред Съда административни актове на ЕС. В член 263, параграф 4 от ДФЕС е възпроизведено правилото, че частните лица във всички случаи могат да оспорват административните актове, адресирани до тях, а по отношение на останалите актове – следва да докажат, че са „пряко и лично засегнати“. Единственото изключение са т. нар. „регулаторни актове“, които не влекат след себе си мерки за имплементиране, защото те могат да бъдат оспорвани от частни лица, които доказват само и единствено, че са „пряко засегнати“.

Логиката на това изключение е да осигури съдебна защита там, където частните лица нямат на свое разположение никакви индиректни средства за съдебен контрол като

---

<sup>61</sup> Пак там, т. 102.

<sup>62</sup> Пак там, т. 43.

<sup>63</sup> Решение от 25.07.2002 г., *Unión de Pequeños Agricultores/ Съвет*, дело C-50/00 P, Rec. 2002, I-6719, т. 44-45.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

преюдициално запитване<sup>64</sup>. Когато директива подлежи на имплементиране на национално равнище, частните лица не биха могли да изпълнят изискването да са „пряко засегнати“ от директивата, но биха могли да оспорват националните актове, което имплементират директивата, и в този контекст да оспорват законосъобразността на директивата. От друга страна, по отношение на регулаторни актове, които произвеждат последици незабавно и не зависят от национални мерки по имплементиране, частните лица трудно биха могли да отговорят на изискването да са „лично засегнати“. В същото време за тях ще се окаже почти невъзможно да оспорват законосъобразността на европейския регламент в дело пред национален съд. Ето защо Договорът от Лисабон предвижда, че е достатъчно за частните жалбоподатели да докажат само, че са „пряко засегнати“ от регулаторни актове, които не подлежат на имплементиране.

В академичната литература се подчертава, че не е съвсем ясно обаче как точно следва да се тълкува термина „регулаторни актове“ (*regulatory acts*<sup>65</sup>) в член 263, параграф 4 от ДФЕС.<sup>66</sup> *Hofmann, Rowe* и *Türk* правят задълбочен систематичен анализ на понятието и неговия смисъл в контекста на разпоредбата. Тяхната изходна точка е хипотезата, че няма основание да се стеснява тълкуването на понятието „регулаторни актове“ до регламенти, и е необходимо да се провери доколко то е приложимо спрямо „всеки акт с общо приложение независимо от формата“<sup>67</sup>. Подобно тълкуване обаче трудно може да се съгласува с внимателно изработеното разграничение между законодателни (*legislative*) и незаконодателни (*non-legislative*) актове в Договора за функциониране на ЕС.

Категорията на „законодателните актове“ е въведена в член 289 от ДФЕС, в който те са дефинирани като правни актове, приети в рамките на законодателната процедура.

---

<sup>64</sup> **Balthasar, S.** Locus Standi Rules for Challenges of Regulatory Acts by Private Applicants: The New Article 263(4) TFEU, *European Law Review*, 2010, Vol.35, Issue 4, 542-550, p. 543.

У нас тази възможност в правната литература се обозначава като „заобиколни“ начини за защита от незаконосъобразните последици на акта, без това да доведе до неговото заличаване от правния мир, **Божилков, В.** Достъпът на физически и юридически лица до Съда на ЕС след Договора от Лисабон, <http://www.bael.eu/docs/Praven%20analiz%20-%20Valentin%20Vojilov.pdf>

<sup>65</sup> Терминът „regulatory acts“ в член 263, параграф 4 от ДФЕС е зле преведен в официалния превод на Договора за функциониране на съюза като „подзаконови актове“, вероятно защото понятието „регулаторен“ не е утвърдено в българския правен език. Понятието „подзаконов“ поставя акцент върху мястото на акта в йерархията нормативни актове (законов-подзаконов). Тази йерархия може и да е характерна за българското право, но не и за правото на ЕС, което предлата съвсем друга типология на актовете. Много по-точен в този смисъл би бил буквалния превод „регулаторни актове“ и изясняването на съдържанието им, както това прави в своята съдебна практика Съда, вместо транслацията на термини от българското право, които изглеждат изцяло неадекватни към европейското.

<sup>66</sup> **Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A.** *Administrative Law and Policy of the European Union*, 2011, Oxford University Press, p. 814.

<sup>67</sup> Пак там.

Законодателната процедура може да бъде „обикновена законодателна процедура“ (член 289, параграф 1 във връзка с член 294 от ДФЕС), или „специална законодателна процедура“ (член 289, параграф 2 от ДФЕС). От друга страна, Договорът от Лисабон запазва типологията и номенклатурата на правните актове до този момент<sup>68</sup>. Регламентите могат да бъдат приети и като законодателни актове, и като делегирани актове с общо приложение (член 290, параграф 3 от ДФЕС), и като имплементиращи актове за имплементиране (член 291, параграф 4 от ДФЕС)<sup>69</sup>. Следователно, от решаващо значение е да се определи дали понятието „регулаторни актове“ се отнася най-вече до общата приложимост на съответния акт, или има за цел да разграничи „регулаторните актове“ от „законодателните актове“<sup>70</sup>.

Доколкото липсва дефиниция на „регулаторни актове“ в Договора за функциониране на ЕС, то би трябвало да се провери обхвата на понятието в националните правни системи. В английски, френски и немски контекст понятието се използва най-вече за обозначаване на „незаконодателни актове“<sup>71</sup>, или т. нар. вторично законодателство. А и в повечето държави-членки на ЕС съдебното оспорване на законодателните актове е изключение, а в някои държави дори липсват индиректни средства за съдебно оспорване. Такъв един сравнителен анализ потвърждава хипотезата, че последното правило на член 263, параграф 4 от ДФЕС за „регулаторните актове“ изключва „законодателните актове“<sup>72</sup>. Във всички случаи обаче, според *Türk* следва да бъдат изключени само законодателните актове, приети в рамките на обикновената законодателна процедура, тъй като само тези

<sup>68</sup> За разлика от Договора за Конституция (Constitutional Treaty), който предвиждаше специална номенклатура на законодателните актове, но беше неуспешен в процеса на ратификация в някои държави членки и не влезе в сила.

<sup>69</sup> В официалния превод „implementing acts“ е преведено като „актове за изпълнение“, което не е възприето в настоящото изследване, тъй като не съответства на спецификата на правото на ЕС.

<sup>70</sup> **Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A.** Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, Oxford University Press, p. 815.

<sup>71</sup> Пак там. Съотнасянето е с употребата на английските „regulatory acts“, френските „actes réglementaires“ и немските „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“.

Съдът също използва този подход на анализ в Решение от 3.10.2013 г., *Inuit Tapiriit Kanatami and Others/Европейски парламент и Съвета на ЕС*, дело C-583/11 P, т. 46: „Впрочем подобно тълкуване на термина „подзаконов“ („регулаторен“ – Д.М.) и на еквивалентния термин на различните езици на Договора за ФЕС, за разлика от термина „законо[дателен]“, следва също от няколко други разпоредби на Договора за ФЕС, по-конкретно от член 114 ДФЕС, който се позовава на сближаването на „законовите, подзаконовите [и] административните разпоредби на държавите членки“. Достъп до преведеното решение на: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=142607&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69740>.

<sup>72</sup> Тази логическа линия се подкрепя и от генезиса на разпоредбата на член 263, параграф 4 от ДФЕС в член III-365 (4) от Договора за Конституция. **Koch, C.** Locus Standi of Private Applicants Under the EU Constitution: Preserving Gaps in the Protection of Individuals' Right to an Effective Remedy, *European Law Review*, 2005, Vol.30, p.511-527, University of Adelaide Law School Legal Studies Research Paper Series No. 2012-10, p. 520.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

актове са функционално еквивалентни на националното законодателство<sup>73</sup>. Няма защо обаче това изключение да обхваща и актовете, които са приети в рамките на специалната законодателна процедура, в която Парламентът единствено изразява становище, тъй като те не се отличават особено от незаконодателните актове с общо приложение нито по своята същност, нито по процедура. Оттук законодателните актове, приети в рамките на специалната законодателна процедура, попадат под шапката на термина „регулаторни актове“ в член 263, параграф 4 от ДФЕС<sup>74</sup>.

Доктриналното разбиране за „регулаторни актове“ по смисъла на член 263, параграф 4 от ДФЕС включва законодателните актове, приети в специалната законодателна процедура на член 289, параграф 2 от ДФЕС, и делегирани актове с общо приложение (член 290, параграф 3 от ДФЕС). Това тълкуване е в известна степен потвърдено през 2013 г от Съда в решението по делото *Inuit Tapiriit Kanatami*, според което „от текста на последната част на изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС следва, че държавите членки не са имали за цел да ограничат обхвата на тази разпоредба единствено до делегираните актове по смисъла на член 290 ДФЕС, а най-общо до подзаконовите (регулаторни – Д.М.) актове“<sup>75</sup>.

Същевременно обаче Съдът не обсъжда принадлежността на законодателните актове, издадени в рамките на специалната процедура, към категорията „регулаторни актове“, както това е направено в академичната литература: „...Поради направения избор да се възприеме подобна формулировка на член 263, четвърта алинея ДФЕС следва да се счита, че целта на тази разпоредба е да се позволи на физическо и юридическо лице да подаде жалба срещу актове с общо приложение, които не са законо[дателни] актове, засягат го пряко и не включват мерки за изпълнение, като по този начин се избягват случаите, в които подобно лице би трябвало да наруши правото, за да получи достъп до съд... ...Формулировката на член 263, четвърта алинея ДФЕС не позволява да се подаде жалба срещу всички актове, отговарящи на критериите за пряко засягане и за липса на мерки за изпълнение, нито срещу всички актове с общо приложение, отговарящи на тези критерии, а единствено срещу специфична категория от последните, а именно

---

<sup>73</sup> **Türk, A.** *The Concept of Legislation in European Community Law: A Comparative Perspective*, 2004, Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 228.

<sup>74</sup> **Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A.** *Administrative Law and Policy of the European Union*, 2011, Oxford University Press, p. 815.

<sup>75</sup> Решение от 3.10.2013 г., *Inuit Tapiriit Kanatami and Others/ Европейски парламент и Съвета на ЕС*, дело C-583/11 P, т. 48.

Law Journal of NBU, No 1, 2014

подзаконовите (регулаторните – Д.М.) актове. Вследствие на това условията за допустимост на жалба за отмяна на законо[дателен] акт продължават да са по-ограничителни от тези за жалба, подадена срещу подзаконов (регулаторен – Д.М.) акт<sup>76</sup>. Все още Съдът не е разглеждал казус, който да изисква тълкуване на законодателните актове, издадени в рамките на специална процедура, в съотношение с понятието регулаторни актове по член 263, параграф 2 от ДФЕС.

Съдебният контрол върху административните актове на ЕС се основава на разбирането, че учредителните договори изграждат цялостна система от средства и процедури, предназначена да осигури преразглеждане на актовете на институциите. Юриспруденцията на Съда е консервативна по отношение на активната легитимация на частните лица за съдебно оспорване на законосъобразността на административни актове, които не са адресирани към тях, особено що се отнася до наличието на „лично засягане“ от оспорването. Независимо от сериозните критики, че така се поставя под съмнение правото на ефективна съдебна защита по член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, Съдът последователно отстоява своята позиция, че ако отиде по-далеч в тълкуването на активната легитимация на частните жалбоподатели за съдебно оспорване на административни актове на ЕС, то така би се отклонил от условията на учредителните договори и би превишил своите правомощия. Липсата на съществени изменения в условията на съдебното оспорване на административните актове в Договора от Лисабон ясно демонстрира консервативната позиция на държавите членки по отношение на непривилегированите частни жалбоподатели. Единствената правна възможност за контрол в такъв случай остава по пътя на преюдициалното запитване на националните съдилища, върху които пада тежестта да осъществяват адекватно и ефективно тази процедура, за да подпомагат частните лица при упражняването на индиректен съдебен контрол върху законосъобразността на административните актове на ЕС.

---

<sup>76</sup> Решение от 3.10.2013 г., *Inuit Tapiriit Kanatami and Others/ Европейски парламент и Съвета на ЕС*, дело C-583/11 P, т. 50.