

# ЕВРОПЕЙСКО АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО

Дария Маринова

студент III-ти курс, Юридически факултет  
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

**Резюме:** Европейското административно право е самостоятелен клон, част от правото на Европейския съюз, който се формира в резултат на взаимодействието между националните административни правни системи на държавите членки и правната рамка, създадена от институциите на ЕС. Обхваща нормите, принципите и процедурите, които регулират публичното управление на европейско ниво и осигуряват прилагането на правото на ЕС в националните правни системи. Регулира отношенията между физическите и юридическите лица, националните органи и институциите на ЕС. Европейското административно право се основава на актове на ЕС, съдебна практика и утвърдените общи принципи. Основните му цели са ефективно управление, защита на правата на гражданите и гарантиране на върховенството на правото в рамките на Съюза.

**Ключови думи:** европейско право, административно право, ЕС

## EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW

Daria Marinova

Student, Faculty of Law  
Plovdiv University

**Abstract:** European Administrative Law is an independent branch of the European Union (EU) legal system that has emerged from the interaction between the national administrative legal systems of the Member States and the legal framework established by the EU institutions. It encompasses the rules, principles, and procedures that regulate public administration at the European level and ensure the application of EU law within national legal systems. It governs the relationships between natural and legal persons, national authorities, and EU institutions. European Administrative Law is based on EU legislation, case law, and established general principles. Its primary objectives are effective governance, the protection of citizens' rights, and the enforcement of the rule of law within the Union.

**Key words:** European law, administrative law, EU

### 1. Европейското административно право – същност

Европейското административно право като самостоятелен клон в системата на правото на ЕС има за цел привеждането на правото на Европейския съюз в изпълнение. То обобщава различни правила и принципи, свързани с организацията и дейността на държавните органи на страните членки, отношенията на тези органи и гражданите на държавите членки, както и отношенията между общностната администрация и гражданите на ЕС. Привеждането на правото на ЕС в изпълнение може да осъществи по два начина:

- Пряко приложение: чрез приемането на нормативни административни актове или чрез издаването на индивидуални административни актове от органите на ЕС и

- Непряко приложение: издаване на същите от националните органи на държавите членки на ЕС.

Актовете, които се издават в хода на пряката администрация, са решения, регламенти и директиви, като техни адресати могат да бъдат както държавите членки, така и отделни лица в тях. Издаваните актове при непряката администрация се влияят от вътрешното право, техни адресати са физическите и юридическите лица (съгласно АПК такива могат да са и организации, които не са юридически лица). Когато органите на държавите членки прилагат правото на ЕС, те спазват вътрешните процесуални закони. Съществуват обаче два важни критерия, чрез които може да се прецени дали вътрешното право позволява на гражданите да се ползват от правата си, произтичащи от нормите на ЕС. Първият е критерият „еквивалентност“, според който процесуалните възможности за реализация на правата, въведени с европейски норми, не трябва да са по-неблагоприятни от тези за реализация на правата на вътрешното право. Вторият е „ефективност“, като този критерий изисква националните процесуални изисквания да не правят извънредно трудно или дори практически невъзможно упражняването на правата, въведени с европейски норми.

## 2. Източници на европейското административно право

- **Писани норми:** Те биват първични и вторични норми. Към първичните се отнасят договорите за създаване на трите европейски общности със съответните изменения и допълнения към тях. В първичните норми се съдържат някои изрични разпоредби, касаещи материалноправните и процесуалноправните принципи, важни за административното право (чл. 296 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), в който се съдържа задължението актовете да се мотивират; основанията за съдебно обжалване на органите на ЕС също са указани). Вторичните норми се съдържат в издаваните актове от институциите на ЕС, а именно регламентите (те са задължителни за държавите членки и са пряко приложими в тях) и директивите (те нямат пряко приложение, а трябва да се транспонират от държавите членки, като са задължителни по отношение на преследвания и постигнат резултат). Характерно за вторичните административнопроцесуални норми е, че повечето от тях се съдържат в актовете, които регулират отделни области, като например контрола на предоставянето на държавни помощи, защита на конкуренцията и други. По-малко са вторичните норми, отнасящи се към общи проблеми на административното производство. Такива са: Регламент № 1182/03.06.1971 г. на Съвета на ЕС относно броежите на срокове, които се прилага към всички актове на Съвета и/или на Комисията за изчисляване на момента на влизането им в сила и на прекратяване на действието им.
- **Обичай:** представлява постоянна и дълготрайна практика, възприемана като задължителна от гражданите; като източник на правни норми обичаят се признава във всяка една държава членка на Съюза.
- **Решения на европейските съдилища:** съдебните решения на европейските съдилища не са формално задължителни, както е прецедентът по англосаксонската правна система. Но въпреки това, прецедентът заема особено важно значение като

източник на правни норми в правото на ЕС. Той се възприема като един естествен източник на общи административни и конституционни принципи за правото на Съюза, които впоследствие се пренасят в писаните закони. Важното му значение съществува още от първите години на функционирането на Общностите, когато Съдът постановява, че за да не е налице отказ от правосъдие, съдът е длъжен чрез позоваване на нормите, съдържащи се в законите, правната доктрина и съдебната практика на страните членки, да разреши съответния случай. Съдът се превръща в основния орган, който създава процесуалните норми за функционирането на работата на органите на Съюза. Следователно „заслуга на съда е формулирането и разработването на основните принципи на административното право на ЕС като равенство, пропорционалност, право на защита, защита на оправданите очаквания, правна сигурност. Те имат огромно значение при запълването на празнини или като средство за тълкуване на правото на ЕС“<sup>1</sup>. Интересен е въпросът какво ще бъде разрешението, когато съответен принцип е познат в няколко/всички държави членки, но е познат с различно съдържание. Използва се „максималистичният подход“, според който разрешението, при което се дава най-голяма защита на индивида, следва да се възприеме като общо в Съюза. Именно защото според СЕС правото на ЕС е самостоятелен правен ред, независим от този в държавите членки.

- **Йерархия:** от гледна точка на националния правоприлагащ орган актовете, които подлежат на спазване, когато се прилага правото на ЕС, могат да се степенуват по следния начин – „1) задължителните международноправни норми и обичаи, преди всичко актовете от системата на ООН; 2) първичните норми на европейското право с пряк ефект в държавите членки; 3) общи принципи на правото на ЕС, формулирани в решенията на Съда на ЕС; 4) регламенти по приложение на други регламенти; 5) международни договори, подписани от държавата, но не и от ЕС, както и норми, приети от международни организации извън ООН, задължителни за вътрешните административни органи; 6) вътрешното право“<sup>2</sup>.

### 3. Органи на ЕС и техните административни актове

Органите на ЕС, които имат правомощията да приемат нормативни актове, са Съвета на ЕС и Европейската комисия. Комисията е основният орган, който приема нормативните административни актове. Съветът в определени случаи също може да си запази такова право, но той не разполага с техническите и организационните възможности на ЕК в това отношение.

#### 3.1. Същност на индивидуалния административен акт според правото на ЕС

Първоначално се възприема, че индивидуален е само този административен акт, който е предназначен да породви правни последици за своите адресати. По-късно се въвежда и разбирането, че индивидуални административни актове са и някои съобщения на Европейската комисия, които не създават права за своите адресати, а само потвърждават

<sup>1</sup> Лазаров, К., Тодоров, И. Административен процес, С., Сиела, 2022, с. 695 (Lazarov, K., Todorov, I. Administrativen protses, S., Siela, 2022, s. 695)

<sup>2</sup> Пак там, с. 697

съществуването на право, дадено от регламент или тълкуват приложимото правило (т.е. декларативни актове). чл. 21 от АПК отразява широкото понятие за индивидуален административен акт, хармонизирано с изложеното европейско възприятие. От значение за определяне вида на акта е неговият външен ефект. Видът не се определя от неговото наименование, а на базата на обективни критерии.

### **3.2. Издаване на индивидуални административни актове.**

#### **Общи положения**

При осъществяването на своите функции и правомощия, а именно да привежда в изпълнение първичните норми на ЕС, Европейската комисия има правото да издава индивидуални административни актове. Те засягат пряко правната сфера на физическите и юридическите лица в държавите членки в сферата на прякото приложение на правото на ЕС от неговите органи (вътрешноорганизационни въпроси) и по външни въпроси (защита на конкуренцията и предоставяне на държавни помощи). Такива актове се издават, например при даването на разрешения или при налагането на принудителни административни мерки.

В различните случаи производствата по издаване на индивидуални административни актове се различават според конкретната материя и се регламентират в съответните специални нормативни актове на ЕС. Съществуват някои общи правила, характерни за производствата по издаването на индивидуалните административни актове като цяло:

- По принцип производството се открива, като се уведомява потенциалният му адресат за това и му се дава информация за предмета на производството;
- Освен дадената му информация адресатът има право на достъп до административната преписка. Обемът на това право се регулира в зависимост от вида на производството, но то рядко е ограничено. В отделни случаи и при определени условия обаче може да се забрани преглеждането на документи, съдържащи поверителни данни; на вътрешнослужебна кореспонденция и проекторешения; документи, съдържащи държавни или други защитени тайни;
- Адресатът на акта може да изложи своите обяснения и възражения, след като му бъде дадено достатъчно време да се подготви. Прието е от европейските съдилища, че ако липсва специална норма, Комисията сама прави преценка дали да предостави на лицето възможност да направи писмени бележки или да организира устно изслушване;
- В производството пред решаващия орган може да вземат участие и други органи, като за тях обикновено се предвижда да дадат мнение, с което органът не е длъжен да се съобрази. По изключение може да се иска и тяхното съгласие;
- След като се установят фактите, решаващият орган има следните възможности: 1) да издаде акта; 2) да прекрати производството или да отхвърли молбата и 3) да не взема формално решение или да сключи споразумение. Първите две хипотези са възможни, когато фактите по съответния случай са задоволително установени. Третата хипотеза също се среща често на практика. Мълчанието в определен срок в някои области на правоприложение се приема като мълчалив отказ, който е атакуем пред съда (при постъпили жалби срещу действията на агенции или в отноше-

нията със служителите). Възможно е и това мълчание да се възприеме като мълчаливо съгласие. „Например, когато е допуснато групово освобождаване и някое споразумение не отговаря напълно на условията за това, то може да бъде съобщено на Комисията и ако тя не отговори в срок от 6 месеца, споразумението се счита одобрено“<sup>3</sup>. Възможно е производството пред решаващия орган да завърши със сключването на споразумение, най-вече в областта на защита на конкуренцията. Това е предвидено изрично в Регламент № 1/2003 г. на Съвета. Споразумението с Комисията не обвързва националните административни органи и националните административни съдилища. То се превръща в задължително за другата страна с решение на Европейската комисия;

- При издаването на индивидуалните административни актове от европейските органи трябва да бъде спазена определена форма. Обичайните им реквизити са вид на акта, орган, пореден номер, дата, мотиви, диспозитив, адресат. Нарушението на тези реквизити не води автоматично до отмяната на акта. Европейските съдилища не изискват засегнатите изрично да бъдат уведомени за правото им на обжалване – такива условия са предвидени по изключение в специални закони;
- Всички правни актове се мотивират според чл. 296 от ДФЕС. Мотивират се само крайните актове, а не подготвителните такива;
- Производството завършва със съобщаването на акта, така че той да придобие правна сила спрямо своя адресат. Уведомлението се съставя на езика на адресата. Пороците в уведомлението не правят издадения административен акт незаконосъобразен и не водят автоматично до отмяната му. Уведомлението се насочва към адресата дори и да има други заинтересовани лица, които също могат да обжалват издадения акт.

#### 4. Принципи на европейското административно право и процес

**4.1. Законност:** въздигнат е като принцип с включването му в Договора за ЕО с измененията от Амстердам през 1997 г. Проявленията на този принцип включват върховенство на закона, йерархия на правните норми, изискване за наличие на правно основание за издаване на актовете на административните органи. Друго важно негово проявление е възможността за отмяна на незаконосъобразни актове, която може да се извърши от самия орган, издал акта, стига от него да не са придобити права – противоречие с принципа на правна сигурност. Принципът за законност е познат във всички държави членки на Съюза;

**4.2. Правна сигурност:** най-голямо приложение намира принципът по отношение на актове със същинско обратно действие, тези, които преуреждат за минал период правните последици от вече настъпил юридически факт. Обратното действие трябва да бъде ясно и изрично отразено, то не може да се предполага. „Друга голяма област е отмяната на индивидуалните административни актове от самия орган, който ги е издал. Европейските съдилища последователно налагат за благоприятстващите законосъобразни актове правилото, че те

<sup>3</sup> Пак там, с. 700

обвързват администрацията, която не може да ги отмени“<sup>4</sup>. От този принцип съществуват изключения, когато: адресатите се съгласят с отмяната на акта; благоприятстващият акт е постигнат чрез измама, грешка или непълна информация; в първоначалното решение са били заложили отрицателни или положителни условия. При отмяната на незаконосъобразни административни актове със задна дата органът трябва да докаже, че първоначално издаденият акт е незаконосъобразен (ако е облагодетелстващ, да се даде достатъчен разумен срок). Относно отмяната на незаконосъобразни актове занапред съществуват многопосочни мнения. Единствено за декларативните административни актове, когато са незаконосъобразни, съществува еднозначното мнение, че винаги могат да се отменят занапред;

**4.3. Защита на оправданите очаквания:** изисква се действие на орган, което да ги е породило. Типични хипотези от обективна страна са следните: обвързване на административния орган от постановената му практика (еднообразни решения при подобни случаи); обвързване на органа от предоставените от него информация или изявления (неформалните изявления се считат недостатъчни за ангажиране на администрация за бъдещи действия); обвързване на административен орган от индивидуално дадено уверение или обещание (поет недвусмислен ангажимент и наличие на обвързване от страна на органа да действа по точно определен начин). От субективна страна следва да се изследват няколко фактора: доколко очакването е конкретно и има обективиран израз; доколко то е оправдано в контекста на общата рамка на приложимите правни норми на правото на Съюза в конкретната област и други. Разглежда се и причинната връзка между обективната и субективната страна на очакването. Ако се установи, че е налице оправдано очакване, съдът ще му предостави защита. Не е задължително в тази връзка да се постанови задължително отмяна на акта. Прави се преценка дали съществува по-значима обществена ценност, т.е. претегля се интереса на засегнатото лице срещу този на ЕС;

**4.4. Пропорционалност:** Този принцип е добре установен от правото на ЕС, възприет под влиянието на немското право. Прилага се при издаването на индивидуални административни актове и при приемането на нормативни актове от органите на ЕС и от органите на държавите членки, когато те са въввлечени в изпълнение на административните функции на Съюза. Най-вече принципът намира израз в области, свързани с: упражняването на преценка на администрацията при издаване на административен акт; санкции и финансови тежести; защита на права; атакуване на действията на държава членка при намерено нарушение на някоя от четирите свободи;

**4.5. Равенство:** Среща се в правните системи на всички държави членки. Действително не се съдържа изрично прогласяване на този принцип, но съществува забрана за дискриминацията като негово основно нарушение. Принципът за равенство се състои в това, че „подобните случаи трябва да се третират по подобен начин, а различни случаи – различно. Когато има отклонение от това правило, то не бива да е произволно, а основано на обективни критерии“<sup>5</sup>;

**4.6. Предпазливост:** признава се необходимостта от регулация в случаите, когато научните доказателства са недостатъчни или несигурни, но съществува опасност за общест-

<sup>4</sup> Пак там, с. 713

<sup>5</sup> Пак там, с. 717

вените ценности. Принципът може да се използва в защита на административния орган, взел определено решение, или като обосновка на молителя защо даден акт трябва да се отмени. Ако се установи необходимост от действие, съобразно спазването на принципа на предпазливост, следва да се направи анализ на ползите и вредите. Целта му е да се сравнят позитивните и негативните последици от действието или бездействието;

**4.7. Задължение да се изяснят фактите и обстоятелствата по случая:** съществува задължение за органа безпристрастно и задълбочено да изследва фактическите и правните положения на конкретния случай. Особено важно значение има принципът, когато органът действа при оперативна самостоятелност. Нарушаването му води до отмяна на постановения акт. Органът е задължен да събере цялата необходима информация относно случая, независимо в чий интерес е тя и в чие държание се намира. Принципът има тясна връзка с доказателствената тежест. В производствата пред европейските органи е ограничено представянето на нови доказателства. Лицата са длъжни да съдействат на органа за изясняване на фактите, като балансът между служебното начало и задължението за съдействие зависи от това дали актът ще е в полза или във вреда на своите адресати. Във връзка с принципа е и задължението актовете да се мотивират;

**4.8. Право на защита:** принципът намира своето приложение в правните системи на всички държави членки. Конкретни негови проявления са: правото на лицето да бъде уведомено за започване на производството и да бъдат изслушвани възраженията и обясненията му; правото да се излагат доказателства и да се правят доказателствени искания; правото на достъп до преписката.

**Заклучение:** Европейското административно право оказва значително влияние върху националните правни системи на държавите членки на Съюза. За България, като страна членка на ЕС, европейското административно право заема важно място, защото осигурява рамката, в която тя трябва да функционира, спазвайки задълженията си, свързани с ЕС. То е от значение и за хармонизирането на българските правни норми с тези на правото на Съюза. Европейското административно право предоставя механизми за защита на правата на българските граждани и юридически лица пред институциите на ЕС и националните органи. То допринася за интеграцията, стабилността и развитието на българската правна система, като гарантира прилагането на единни стандарти и правила. В заключение, европейското административно право е динамична и развиваща се система, която съчетава европейски и национални елементи, за да гарантира ефективно управление и защита на правата в рамките на Европейския съюз.