

УСЛОВИЯ ЗА ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

1. Законов статут на административните актове

Административните актове се издават с цел да се постигне определен резултат. Той е изпълнението на властническото разпореждане, което се съдържа в тях. Това не е достатъчно. Необходимо е административните актове да отговарят на определени условия, да притежават определени качества. Те трябва да са съобразени с изискванията на закона и с обективните обстоятелства, които налагат тяхното издаване. Това означава, че те трябва да са съобразени със закона и с целта на тяхното издаване.

Съобразяването със закона, което се нарича законосъобразност според българската правна теория и според АПК означава, че те трябва да отговарят на определени условия – компетентност, материална законосъобразност, форма, производство и целта на закона.

Съобразяването с условията, при които може да бъде издаден административния акт се наричат целесъобразност. Целесъобразността се изразява също в няколко условия. Те са примерно: правилност – дали с определения акт се постига най-доброто осъществяване на задачите на държавата като цяло, дали се защитават интересите на обществото, дали се обслужва обществения интерес; навременност – кога трябва да се издаде административния акт; ползност – издаването на административния акт да бъде в полза на държавата.

Целесъобразността подлежи на преценка, когато актовете са издадени в условията на оперативна самостоятелност. При обвързаната компетентност няма възможност за преценка от страна на

административния орган. Той може да вземе само едно законосъобразно решение. За това тук се преценява и се контролира само правилното приложение на закона. При тези актове няма преценка по целесъобразност.

Съответствието с правилата на закона и с условията на целесъобразността образуват в своята съвкупност законовия статут на административния акт.

2. Условията за законосъобразност са пет. От тях компетентността и производството са външни за административния акт. Те зависят от фактори извън волеизявлението. Другите три – форма, материална законосъобразност и цел са свързани и са присъщи на волеизявлението, което се съдържа в административния акт. Сега ще бъде представена тяхната същност.

3. Компетентността е юридическо понятие на публичното право. Тя е гаранция, че само определен орган може да издава определени актове. За това тя е едно от условията за законосъобразност на административните актове.

За компетентността съществуват различни определения. Едно от тях е, че това е „властническо правомощие на определен по закона орган да може само той за определени случаи, в определени териториални предели и за даден период да издава предвидените актове на държавно управление“¹. Според друго тя „обхваща както кръга от въпроси, с които административният орган е оправомощен да се занимава, така и правомощията, с които органът разполага за решаването на тези въпроси“². Разбира се, съществуват и други определения на други автори у нас и по света, но те отразяват същите или почти същите основни характеристики. Това е нормативно признато задължение и възможност на дан орган – държавен или приравнен да издаде административен акт.

¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, С., Сиби, 2012 г., с.176

² Лазаров, К., Административно право, С., Фенея, 2000 г., с.96

Компетентността се установява по различен начин. Най-често тя е установена със закон или друг нормативен акт. Възможно е да следва от мястото, функциите и задачите на съответния орган.

Друг начин за установяване на компетентност са делегирането и заместването. Делегирането означава прехвърляне на правомощия от един орган на друг орган. За това е необходимо изрично нормативно овластяване, което трябва да става с изричен акт – писмен или устен. При заместването един служител има качеството заместник и в това си качество извършва определени действия вместо титуляра. Тук не е необходимо изрично овластяване, а само установено вътрешноорганизационно разпределение на задачите. И в двата случая не може да се прехвърли цялата компетентност, а само част от нея.

Компетентността е израз на административната правосубектност – т.е. чрез нея органът има качеството субект на административното право и може да встъпва в административни правоотношения. Самата тя представлява ограничение във възможностите за участие в правоотношения – тя представлява специализация на административната правоспособност³.

Насоките на компетентността са: по материя – предметна, по степен, по място – териториална. В литературата се говори за още един вид – по време. По материя означава, че органът може да издава административни актове в определена област (в определена материя). По място или още лична показва кой е органът в една система, който може да издаде административния акт. Териториалната компетентност определя в какви граници и за каква територия, органът може да издава административни актове. Министрите издават актове, които са за цялата страна. Общинските съвети, кметовете и областните управители издават актове за съответната територия – община или област. Компетентността по време е свързана с възможността за издаване на административни актове през времето, през което съответният служител заема някаква

³ Вж. по-подробно Стайнов, П., Административно право, Обща част, С., 1942 г., с.82

длъжност(която предполага издаване на административни актове), през време на мандата на изборния орган.

4. Материалната законосъобразност като изискване за законосъобразност на административните актове означава необходимост от съответствие със съдържанието на закона. Това означава съответствие с материалноправните разпоредби на закона. Нарича се още законосъобразност „по същество“⁴.

Необходимо е съответствие не само със закона, но и с подзаконовите актове. Нарушаването означава нарушение на материалноправни разпоредби. Засяга се самият обект на акта и актът е лишен от законова основа. Възможните нарушения са няколко:

- пряко нарушение – когато актът наредба се извърши нещо, което е забранено от закона;
- поставяне на предварително условие, каквото законът не изисква и то не е нормативно предвидено;
- когато актът е издаден без да се вземат предвид изискванията на закона;
- нарушаване на правилата, които съществуват при обвързаната компетентност;
- оттегляне на редовно издаден административен акт;
- съобразяване с издадени правораздавателни актове;
- неправилно тълкуване и материалните разпоредби на закона.

5. Спазването на формата на административния акт означава, че трябва да се спазват изискванията за външно изразяване на волеизявлението. Формата е писмена, устна и с конклюдентни действия. Особено е положението на отказите и на мълчанието на администрацията. В различните закони и в АПК са предвидени изисквания

⁴ Стайнов, П., Административните актове в правната система на НРБ, С., БАН, 1952 г., с.145 и сл.

– реквизити, които трябва да се спазват, за да се гарантира законосъобразността на волеизявлението. Тук значение имат и мотивите към акта. Те са част от формата, но това не е достатъчно. Често пъти те имат особено важно значение, защото показват какви фактически и правни основания са мотивирали органа да вземе едно или друго решение.

6. Спазването на административно-производствените правила представлява съобразяване с процедурата, установена в закона. Производството е „съвкупност от действия подготвящи крайния акт на производството“⁵. Счита се, че това е „автоматична гаранция“ за законосъобразността на административните актове.⁶

Административното производство гарантира пълно и всеобхватно изясняване на фактическата и правната обстановка, която е от значение за изясняване на въпроса. Това е важна гаранция за издаване на законосъобразен правилен административен акт. В законите и по-специално в АПК са изброени доказателствените средства, които могат да се прилагат. Тук се отдава дължимото значение на принципа на служебното начало.

7. Съответствието на административния акт с целта на закона (целенасоченост по закон) означава задължение да се преследва целта, която е имал законодателя при приемане на закона.

Целта на закона е този „обективен резултат, към който законодателят съзнателно се стреми. Тя служи като нормативен ориентир, по който се съизмерват управленските актове и постигнатите резултати“⁷. Тук може да се използват различните способности за тълкуване, които да установят точния разум на закона.

Конкретната цел на административния акт трябва да съответства на целта на приетата правна норма. Това е въведено в изисква-

⁵ Сталев, Ж., Производството като динамичен фактически състав. – Год. на СУ-ЮФ, 1965 г.; с.122

⁶ Дерменжиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит. съч., с.178

⁷ Лазаров, К., Д. Костов, Административно право на НРБ, Свищов, „Д. Ценов“, 1988 г., с.63

не за законосъобразност на административния акт. Нарушението води до т.н. „превратно упражняване на власт“ и е основание за отмяна или изменение на акта. Изследва се обективното съответствие или несъответствие със закона и поставената от него цел.

8. Извод.

Спазването на тези пет условия означава, че административният акт е законосъобразен и може да породи целените с него правни последици. Нарушенията водят до пороци в акта и той става недействителен.