

Глава 8.

ВИДОВЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ. ДЕЙСТВИЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

1. Видове административни актове

1. Изпълнителната власт е обособена, за да осъществява въздействие върху обществото и обществените отношения. Това въздействие зависи от тяхната специфика и подлежат на уреждане. За това съществуват различни административни актове, които са обособени съобразно различни критерии.

2. Критериите са различни и повечето от тях са формирани с оглед практическите нужди на правоприлагането и на развитието на административното право.

а) с оглед на формата – писмена, устна и с конклюдентни действия;

б) с оглед правата и интересите, който засяга – облагодетелстващи, забранителни и утежняващи. Облагодетелстващите административни актове създават права и привилегии – право на строеж, право на ловуване, право на пенсия и др. Като правило тези актове се издават при упражняване на оперативна самостоятелност. Поначало има обща забрана, но при определени обстоятелства е възможно да се предостави някакво право. Забранителните актове създават система от забрани – влизане в някаква територия – улици, пространства. Утежняващите административни актове възлагат задължение за своите адресати.;

в) с оглед насочеността – вътре в управлението – към други държавни органи – в рамките на служебното подчинение и навън – към други субекти на административното право – извън служебното подчинение;

г) с оглед наименованието и характера на органа – едноличните органи като правило издават заповеди, а колективните – решения;

д) според съдържанието и юридическите свойства административните актове са нормативни, общи и индивидуални. Тази класификация има легален (законово установен) характер. Тя присъства в АПК. Там са дадени определения на тези видове актове.

Индивидуалните административни актове са уредени в чл.21 от кодекса. Там има едно общо определение и след това някои негови разновидности. Основното определение в ал.1 на чл. 21 разглежда индивидуалния административен акт като изрично волеизявление или изразено с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт.

Отказът да се издаде административен акт не е административен акт. Той присъства в определението, защото по този начин се разширява приложното поле на кодекса и на определението и са защитават по-широк кръг права и интереси на гражданите и на техните организации. По-нататък в съдържанието на чл.21 са описани особени случаи, които законодателят признава като индивидуални административни актове. Въпреки описанието в чл.21 от АПК в литературата се счита, че „В нашето законодателство липсва общо определение на индивидуален административен акт“¹. В същото време малко по-нататък се казва, че „... определението на индивидуалния административен акт по алинея 1 на чл.21 АПК посочва описателно общите характеристики на този юридически акт и че липсата на някои от тях по указанията на класическото формулиране в теорията на този акт е само привидно“². Според цитираните

¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д.Хрусанов, цит.съч.,с.156

² Пак там, с.156

автори наименованието „индивидуален административен акт“ е, за да го разграничи от другия вид – нормативния.

Считам, че това е едно от възможните разбирания. Според мен в чл.21, ал.1 става дума за класическо определение на индивидуален административен акт. Допълненията в следващите алинеи имат за цел да разширят и конкретизират приложното поле на този акт и да създадат условия за защита на по-широк кръг права и интереси на гражданите.

Съществуват индивидуални административни актове извън приложното поле на АПК. Те са изключения по два признака – орган, който ги издава (Народно събрание, президент,...) и поради материята, в която са издадени – специални закони, законодателна инициатива и др. В някои специални закони е предвидено определение за индивидуален административен акт, което се различава от това по АПК за целите на специалния закон – чл.214 от Закона за устройството на територията (ЗУТ). Освен конкретен характер индивидуалният административен акт има еднократно действие. С изпълнението на неговото съдържание правното му действие се прекратява поради изчерпването на правата и задълженията, които се съдържат в него.

Общият административен акт е уреден в чл.65 от АПК. Според него това са административни актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както отказите да се издават такива актове. В някои случаи те се наричат ненормативни актове, защото те не съдържат общо формулирани права и задължения. Възможно е да се приеме, че те представляват събрани в едно волеизявление различни индивидуални административни актове, отнасящи се неопределен кръг адресати с подобно съдържание на волеизявлението. Тяхното съществуване е спорно, независимо от устойчивата тенденция законодателят да признава тяхното място като вид административен акт. Те се „появиха“ за пръв път в отменения Закон за Върховния административен съд. Сега АПК не просто признава тяхното същест-

вуване, но и уреди процедурата по тяхното издаване и оспорване и изпълнение.

Особено роля в дейността на администрацията играе възможността да издава нормативни административни актове. Тяхната уредба се съдържа основно в чл.75 от АПК и в ЗНА. Те представляват подзаконовни административни актове, които съдържат административно-правни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие. Особеностите са няколко – съдържат правила за поведение. Те са общо формулирани и нямат конкретен характер – адресатът не е конкретизиран, а става дума за множество адресати, които имат някакво общо качество. Те имат подзаконов характер – нормите, които те съдържат са в зависимост от законовите правила.

Законът за нормативните актове, който представлява достижение на българската законодателна теория, показва кои обществени отношения, с какъв акт се регулират и от кой орган (разбира се, на основата на Конституцията) се издават. Тук се определя какво е съдържанието на закона и кога се издава нов закон. Тук сме в рамката на подзаконовите административни актове, които са предмет на настоящото изследване. Подзаконовни нормативни административни актове издават изпълнителните органи – Министерският съвет, министрите. Други органи също могат да издават такива, но това е уредено в специалните закони. Общинските съвети издават нормативни актове въз основа на ЗНА и Закона за местното самоуправление и местната администрация, когато решават въпроси от местно значение.

Министерският съвет приема съгласно Конституцията на Република България и чл.20 от Закона за администрацията – постановления, разпореждания и решения. С постановления могат да се приемат правилници и наредби. Решенията могат да са индивидуални и нормативни актове. С постановление, съгласно чл.6 от ЗНА се приемат правилници, наредби и инструкции. Освен това с него се създават правила за поведение, когато съобразно закона се уреждат неуредени от него обществени отношения в областта на неговата –

на правителството, изпълнителна и разпоредителна дейност. Правилникът, както предвижда чл.7, ал.1 от ЗНА, е нормативен акт, който се издава за прилагане на закона в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. По-нататък – в ал.2 се дава определение и на случаите, в които се издава наредбата. Тя е нормативен административен акт по прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. Инструкцията според чл.7, ал.3 е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури.

Министрите издават правилници, наредби, инструкции и заповеди – чл.115 от КРБ. Заповедите са акт на едноличен орган. Те могат да бъдат нормативни или индивидуални актове. За правилниците, наредбите и инструкциите важат правилата на ЗНА, които бяха описани по-горе.

Ведомствата без ранг на министерство издават актове съобразно разпоредбите на специалните закони.

Нормативните актове, приемани от общинските съвети се регулират от ЗМСМА и ЗНА. Съгласно чл.21, ал.2 общинският съвет приема правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщания. Декларациите и обръщанията не са юридически актове. Те имат политическо значение. Решенията са актове на колективен орган. Те могат да бъдат нормативни и индивидуални актове. Правилниците, наредбите и инструкциите са подзаконови нормативни актове. С тях се регулират обществени отношения с местно значение. Те имат съдържанието и особеностите, посочени в ЗНА, но с ограничено териториално действие. Дейността на обществения посредник в общината се урежда с правилник, приет от общинския съвет.

е) Според съдържанието на административните актове и насочеността на волеизявлението, което се съдържа в тях те са констативни, декларативни и конститутивни.

Констативните административни актове са споменати в чл.21 от АПК. Те удостоверяват съществуването на факти и обстоятелства с правно значение. Те представляват условие за издаването на друг акт, който като правило е конститутивен.

Тук има развитие на теорията. В по-късни времена се счита, че това не е същински административен акт, защото в него „не е формулирано истинско правотворческо волеизявление“³. В своето развитие правната теория стига до становището, че това е един от видовете административни актове.⁴

Това водило тяхното обособяване в кодекс. При констативните актове волеизявлението на административния орган представлява констатиране на факт с правно значение.

Декларативните административни актове служат за признаване или отричане на съществуването на едно право или задължение. Те се наричат още актове-решения. Правата и задълженията са посочени в закона и с административния акт органът, който го издава, преценява дали в конкретния случай те са налице. Примери – определяне на размера на данъците, заличаване на различни разрешения. Тук ролята на органа е само да прецени дали са налице условията. Тези актове се издават само при обвързана компетентност. Отказите за издаване на административни актове са декларативни актове.

Конститутивните административни актове, които се наричат и актове – разпореждания, създават права и задължения. Тук могат да се посочат различните разрешения, заповед за премахване на незаконен строеж, заповед за спиране на производство по екологични съображения.

Съществуват и други класификации на административните актове, но те имат по-малко практическо и теоретично значение.

³ Стайнов, П., Административните актове в правната система на НРБ, С., БАН, 1952 г., с.19, 118

⁴ Силяновска, М., Понятие за удостоверителен административен акт//Правна мисъл, 1981 г., №1

2. Действие на административните актове

1. Издаването на административния акт е интелектуална дейност. Тя, както стана ясно, представлява система от действия, които водят до властническо волеизявление на компетентен държавен или приравнен орган. С това не може да се стигне до правна промяна. Правната промяна е налице, когато административният акт започне да действа. Въпросът с действието на тези актове е част от въпроса за действието на юридическите актове въобще. Прекратяването на действието става чрез отмяна, чрез изтичане на срока, чрез изпълнение на целта, чрез изчезване или заличаване на адресата, отпадане на интереса, оттегляне.⁵

2. Като правило административният акт действа от момента на неговото издаване. Това означава, че актът ще породи правното си действие от момента, в който е завършен фактическият състав на производството по неговото подписване.

Действието зависи от вида на административния акт и от неговото съдържание. Законът влиза в сила в 3-дневен срок след обнародването – това е правилото. В него могат да се съдържат и други срокове, но това трябва да бъде изрично посочено. Същото важи и за подзаконовите административни актове. Задължително е обнародването.

Индивидуалните административни актове, които имат вътрешнослужебен характер влизат в сила веднага, защото техните адресати са ⁶в йерархична зависимост от издателя на акта. Тези, които са за външни адресати – от момента на съобщаването или от момента, в който са станали окончателни. След като са станали окончателни те придобиват т.н. формална правна сила и подлежат на изпълнение.

3. Действието се разпростира по отношение на времето, на лицата и на пространството. Действието по отношение на времето

⁵ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., СУ “Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.39

⁶ Стайнов, П., цит.сч., Тук авторът използва понятието „стабилни административни актове“.

означава период, през който действа административният акт. Понякога това е определен период – произтича от същността на акта или има конкретно разпореждане в тази посока в самия акт.

Нормативните административни актове действат от момента на влизане с сила и обнародване за в бъдеще и за неограничено време. Възможно е в самия акт да е посочен срок. Тяхното действие се прекратява с отмяна, с приемане на акт от по-висока степен, който преурежда отношенията, с изтичане на посочения в тях срок. Това е предвидено в чл.79 от АПК и чл.13 от ЗНА.

Индивидуалните административни актове, които уреждат статутни действия за неопределено време. В други случаи – с изчерпване и изпълнение на съдържанието се в тях волеизявление.

Действие по отношение на лицата означава до кои субекти се отнася. Нормативните административни актове действат по отношение на всички лица. Те трябва да узнаят за тяхното приемане. За това е предвидено обнародване.

Действието във времето означава период, в който действа административният акт. Това действие вече бе споменато – от момента на влизане в сила, на обнародване до неговата отмяна, отпадане на целта и др.

Действие в пространството означава къде и в какви пространствени граници действа административният акт. То зависи от пространствените предели на компетентността на държавния орган. Възможно е в самия административен акт да се посочат пространствени предели на действие.

Тук се представя и практическата необходимост от въвеждането на делението на административните актове на утежняващи и облагодетелстващи. Утежняващите създават тежести и задължения. Те действат от момента в който са станали необжалваеми и са изтекли сроковете за тяхното оспорване. Облагодетелстващите създават привилегии и права. Те влизат в сила веднага, от момента на издаването им (освен ако няма възможност за трети заинтересовани лица да ги оспорват).