

НЕДЕЙСТВИТЕЛНОСТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ

1. Понятие за недействителност.

Административният акт се издава от компетентен орган, за да се постигне допустима от правото цел. Ако не е спазено едно или няколко условия за законосъобразността му сме изправени пред особена хипотеза. Административният акт ще страда от някакъв порок и той ще се отрази на неговия законов статут.¹ Той няма да породни правните последици, които са мотивирали неговото издаване.²

Административните актове, които страдат от някакъв порок са недействителни (незаконосъобразни). Недействителността е явление в правото, което подлежи на изследване и регулиране. То има своето място и в административното право. В гражданското право институтът е познат от хилядолетия. Той е залегнал и българското договорно право – чл.26–34 от Закона за задълженията и договорите. Материята се развива и в административното право. Сега в АПК се говори за основания за оспорване – чл.146. Тук обаче няма изградени критерии за разлика от гражданското право. Степента на порока се преценява от компетентния контролен орган – и оттук са последствията.

За да говорим за недействителност е необходимо да съществува и да се констатира обективно несъответствие между административния акт и предписанието на закона. Субективната страна

¹ Лазаров, К., Д. Костов, Административно право на НРБ, ..., с.66

² Хрусанов, Д., За недействителността на административните актове.//Съвременно право, 1997 г., №2

не е от значение по отношение действителността на административния акт³. Издаването на недействителен акт може да води до последици по линия на отговорността на държавата и след това на регреса към неизправния служител. Това не означава непременно престъпна дейност от страна на служителя.

2. Видове недействителност

Недействителността може да бъде степенувана. Това става в зависимост от пороците, от които страдат административните актове. Съществуват две форми на недействителност и това е господстващо мнение в българската административноправна теория. Това са унищожаемостта и нищожността. Това деление има теоретично и практическо значение.

По-високата степен на недействителност се нарича нищожност. При него порокът или пороците са толкова силни и интензивни, че не може да се говори за валидно волеизявление. Той не може да породи правни последици. Не е необходимо отменяне. Тук се говори за прогласяване на нищожност, което става без ограничение във времето – чл.97 и чл.149 от АПК. Нищожният административен акт не може да бъде саниран. Този акт се определя като правно нищо. На нищожния административен акт не се дължи подчинение и той не подлежи на изпълнение. Неизпълнението не може да води до правни последици от санкционен характер.

Унищожаемите административни актове страдат от някакъв порок, но той не е с такава интензивност като при нищожните. Те предизвикват целените правни последици. Тук е необходима отмяна по установения ред – по административен и съдебен. При отмяната целта е да се възстанови предишното положение и да се стигне до обезщетяване на засегнатите лица. На унищожаемия административен акт се дължи подчинение и той трябва да бъде изпълняван до неговата отмяна. Отмяната има действие от момента на издаване на административния акт – т.е. има обратно действие.

³ Лазаров, К., Д. Костов, цит. съч., с.66

3. Критерии за разграничаване на нищожни и унищожаеми административни актове

В гражданското право – ЗЗД е установено кои пороци до какви последици водят и как става тяхното преодоляване. При административните актове това не е направено и е оставено на преценката на решаващите органи.

Трудностите произтичат от това, че тук са установени две презумпции (предположения). Едната е, че административните актове по начало са законосъобразни. Другата е, че ако има съмнения за недействителност, то се предполага, че административните актове са унищожаеми – т.е. че страдат от по-ниската степен на порочност. Възприето е нарушенията на петте условия да се разглежда конкретно и да се стигне до вида недействителност.

Нарушаването на компетентността като правило води до нищожност. Това означава, че липсва орган, който да вземе съответното решение. Другата възможност е актът да е извън правомощията на съответния орган.

При материалната незаконосъобразност са възможни и двете форми на недействителността – нищожност и унищожаемост. Нищожност съществува при „директно нарушаване“, при „извращаване на факти – унищожаемост“⁴.

При нарушено производство принципът е унищожаемост, а изключението – нищожност. При превратното упражняване на власт – нарушение на изискването за съобразяване с целта на закона – унищожаемост. Ако има нарушение на изискването пороци във формата правилото е за унищожаемост на административния акт. Специално внимание трябва да се обърне на липсата на мотиви. Това в България се приема за недостатък на формата. Липсата на мотиви води до унищожаемост. Възможно е тя да се санира като допълнително се изпатят мотиви като допълнение към акта.

⁴ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, наръчник, С., УИ „Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.43

4. Особени случаи

Възможно е да се допусне явна фактическа грешка, защото става дума за нормална човешка дейност. Това не води до нищожност или унищожаемост на акта и няма отражение върху валидността на акта. Необходимо е техническо изменение.

Интересен е въпросът с недовършените (неподписаните) административни актове. Тук не е довършено производството по тяхното издаване. Те не представляват административни актове, защото в тях няма волеизявление на държавен орган. Те не подлежат на изпълнение. Може да се приеме, че това са проекти за бъдещи административни актове. В този случай може да се възприеме тезата, че става дума за приравняване на нищожност.

В теорията и в практиката се поставя въпроса към кой момент се преценява действителността на административните актове.⁵ Тук са възможни няколко отговора. Нищожните административни актове не пораждат и не могат да породят правни последици. Когато административният акт е влязъл в сила, придобил е качеството изпълняемост, то неговата действителност се преценява към момента на влизането му в сила. При оспорването пред съд моментът ще е постановяването на съдебното решение.

5. Правни средства за отстраняване на недействителността на административните актове

Недействителността на административните актове показва, че те имат някакви пороци. Това не е допустимо – в правния мир да съществуват юридически актове с недостатъци. Поради това съществува система от средства за отстраняване на недействителността на административните актове.

Средствата са няколко:

- оттегляне при определени условия на административния акт;

- отзивното производство;
- оспорване по административен и по съдебен ред;
- възобновяване на административното производство;
- спиране на изпълнението;
- игнориране на нищожен административен акт;
- възстановяване и обезщетяване.

⁵ Вж. по-подробно Лазаров, К., Административно право, С., Феня, 2000 г., с.158 и сл.