

АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ – ПОНЯТИЕ

1. Постановка на въпроса

Изпълнителната власт осъществява своята дейност чрез вземането и изпълнението на различни управленски решения. Това е неизбежно, защото администрацията като гръбнак на изпълнителната власт носи отговорност за всички области на обществения живот. Тя осъществява ръководство, организация и контрол по отношение на различни обществени отношения. Тази дейност е юридически уредена и се извършва чрез нейните юридически актове. Те се наричат по различен начин – постановления, заповеди и др. Независимо от наименованието те представляват израз на изпълнителната дейност – могат да съдържат правила за поведение или индивидуални разпореждания с подзаконов характер. Те се наричат административни актове и са израз на възможността на изпълнителната власт да издава подзаконови нормативни актове (нормотворческа дейност), или индивидуални такива (правоприлагаща).

Това са административните актове.¹ Те са най-често срещаният юридически факт в административното право. С тях правната норма свързва определени последици. Те са в областта на нейното прилагане и реализация. Моделът, който правната норма установява като правило за поведение, което се съдържа в закон, се конкретизира във властническо разпореждане на администрацията. Това е по-конкретното понятие. Съществува и по-широко понятие – акт на администрацията. Това са всички правно значими действия на администрацията, които имат правни последици. Административ-

¹ Понятието „акт“ произхожда от латинския термин „actus“ и на български се употребява в различни значения.

ните актове са един от видовете правни актове, които издава администрацията.

Административният акт не е само юридически факт, от който възникват права или задължения. Възможно е той да се свързва с юридически събития – раждане на дете, земетресение, пожар, реализиране на доходи и др. В този случай върху администрацията тежат определени задължения и те са свързани с положението на гражданите.

Следователно освен юридически факт това е и форма на осъществяване на изпълнителната дейност – нормотворческа и правоприлагаща.

2. Определение за административен акт

В литературата са дадени различни определения за административен акт. Това е теоретична абстракция и тя няма законова основа, независимо от това, че в чл.1 на кодекса се говори за административни актове. В АПК са дадени определения на някои от видовете административни актове. В литературата са известни различни определения. Ние ще представим някои от тях.

Според едно от тях това е „властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда“².

² Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част, 2012 г., с.144. Тук авторите освен, че представят определение за административен акт, коректно отбелязват, че това определение държи сметка за господстващото схващане в българската правна теория и се позовават на учените, работили преди тях – Стайнов, П., Административните актове в правната система на НРБ, С., Наука и изкуство, 1956 г., с.28; Стайнов, П., Ан. Ангелов, Ръководство по административно право. Обща част, С., 1947 г., с. 249; Ангелов, Ан., Ив., Дерменджиев, Г. Костадинов, Административно право на НРБ, обща част, С., Наука и изкуство, 1967 г.; Дерменджиев, Ив., Административният акт, С., Наука и изкуство, 1983 г., с.13.

Съществува и друго разбиране. Според него административният акт е юридически акт – властническо волеизявление на административен или друг (овластен да действа като административен) орган, издаден въз основа и в изпълнение на закона при осъществяване на изпълнителната власт (изпълнително-разпоредителна дейност), който установява подзаконови (вторични) правни норми или едностранно предизвиква поражение, изменение или прекратяване на административни (или други) правоотношения и при нужда може да бъде изпълнен с помощта на държавната (административната) принуда.³

Очевидно е, че тези определения си приличат и се различават само в някои нюанси. И двете обхващат основните характеристики на административния акт.

Основна характеристика на административния акт е, че той е едностранно властническо волеизявление. По това той се различава от материалните, повторителните, технологичните и техническите актове. Волеизявление означава, че при него се формира воля (това е психическо преживяване и психологическа дейност) от компетентния орган и тя се оповестява по определен ред чрез изявление. Едностранният характер означава насоченост на волеизявлението, а не авторството. Посоката е от изпълнителния орган (или приравнен) към адресата. Възможно е няколко органа съвместно да издадат административен акт или някой да изрази съгласие. В този случай едностранният характер се запазва. Тук не може да има (за разлика от договорите) насрещни волеизявления. Той може да породи правни последици и въпреки волята на адресата на административния акт. Това е разликата с едностранните сделки в гражданското право – при дарението е нужно приемане. Мълчанието не може да бъде административен акт. Законодателят може да му придаде това качество – това е презумпция. Административният акт може да се изрази външно устно, писмено или чрез така наречените конклюдентни действия.

³ Лазаров, К., Административно право, С., Фенекс, 2000 г., с.70

Волеизявлението е на компетентен орган. Той може да бъде изпълнителен и при определени условия – някакъв друг. Следователно този, който издава административен акт трябва да има това задължение, произтичащо от закон.

Административният акт има юридическа характеристика и това е свързано с правната характеристика на изпълнителната дейност. Това означава, че волеизявлението води до правна промяна, т.е. до промяна в правната сфера на лицето. Правната промяна означава, че с него настъпва промяна в съществувалите до преди неговото издаване правни отношения – напр. заявление за разрешаване на строителство или упражняване на дейност – след разрешаването лицето вече има право да строи законно някаква сграда, да извършва някаква дейност. Най-често промяната е в областта на изпълнителната власт.

Административният акт има подзаконова характеристика. Той е излято подчинен и съобразен със закона. Обикновено се казва, че той се издава въз основа на закона и в изпълнение на закона. Това означава съобразяване първо с принципните положения в закона, неговите цели и задачи и след това – с конкретните разпоредби и правила, съдържащи се в него.

Изпълнението на административните актове по начало става доброволно. Но е възможно да се приложи правно уредена държавна принуда, за да се стигне до изпълнение на задължение, произтичащо от упражняването на изпълнителната дейност. Това става ако е налице неизпълнение или лошо изпълнение на задължения, които произтичат от административния акт. Това води до нов юридически факт – неизпълнението или лошото изпълнение и от друга страна – до нови правоотношения, които са свързани с правото на държавата да упражни принуда в някоя от нейните форми, за да се гарантира нормалното осъществяване на изпълнителната дейност. Принудителните действия се извършват от администрацията без да е необходимо съдействието на друг орган – напр. съд. Това се нарича пряка акция и е привилегия на администрацията, защото се

приема, че администрацията действа законосъобразно и от името на държавата.⁴

3. Съдържание на административния акт

Административният акт има определено съдържание. В него има модалитети (акцеденти). Това са срок и условие. Срокът може да бъде отрязък от време или определена дата. Условието може да бъде отлагателно или прекратително.

Формата вече е обсъждана – устна, писмена, с конклюдентни действия.

⁴ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, цит.съч., с.149