

ИЗДАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ. СПОРАЗУМЕНИЕ

С приемането на АПК бе създадена стройна система от правила за издаването на административни актове. Те са обособени в три групи въз основа на една от основните класификации – индивидуални, общи и нормативни.

1. Най-голямо практическо значение има издаването на индивидуални административни актове (ИАА). Правилата за това производство имат основно значение, защото те стоят в основата на другите производства. Това е първата фаза на производството по издаване, контрол и изпълнение на индивидуални административни актове.¹ Легалното определение за индивидуален административен акт се съдържа в чл.21 от АПК. Това определение е различно от даденото в теорията за административен акт. Съдържанието на разпоредбата на чл.21 има за цел да защити по-широк кръг права и интереси на гражданите и техните организации. Като пример за такова разширяване може да се посочи, че на индивидуален административен акт е приравнен и отказът да се издаде такъв акт. Използвани са два критерия за определяне на понятието – предметен и субективен. Предметният критерий показва материята, в която се издават ИАА – създаване на права и задължения, засягане на права, свободи или законни интереси. Субективният критерий показва кой може да издава такива актове. Тук кръгът е доста разширен. Съществува легално определение за това какво е административен орган – принадлежи към системата на изпълнителната

¹ Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник, С., СУ „Св. Климент Охридски“, 2012 г., с.83

власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основата на закон – §1, т.1 от ДР на АПК. Възможно е и органи извън системата на изпълнителната власт, но притежаващи публични функции и извършващи административни услуги да издават ИАА².

Освен това тук, в чл.21, ал.2 са уредени и някои други видове административни актове – декларативните и констативните. Допълнително разширяване на приложното поле се съдържа и в ал.3, според която ИАА е и волеизявлението, въз основа на което се издава документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ. Пак пример за разширяване на уредбата е чл.21, ал.4, според който ИАА е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие. Всичко това разширява понятието за ИАА и неговото съдържание. Така се отклоняваме от класическото виждане за административен акт. Целта е разширяването на приложното поле на АПК, от една страна и от друга – създават се условия за защита на по-широк кръг права и интереси на гражданите и техните организации.

В кодекса има не само разширения на приложното поле на понятието и обема на ИАА. Съществува и система от ограничения. Предвидена е неприложимост на производството – за актове, чиято уредба се съдържа в специален закон и за ИАА на МС – чл.22. Друго ограничение е установено за действия и бездействия, които нямат характера на самостоятелно волеизявление и са част други производства – чл.21, ал.5. Те не могат да бъдат разглеждани като ИАА, защото те нямат характер на самостоятелно и самостоятелно волеизявление, не пораждат сами по себе си непосредствени правни последици или са част от други производства.

2. След определението за ИАА, ще се спрем на процедурата по тяхното издаване. Тя има общ характер, в смисъл, че това

² Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров, Нови моменти в Административния процес според АПК, тематичен коментар, С., Сиела, 2007 г., с.51 и сл.



са „обща правила за производството по издаване на тази най-разпространена категория административни актове“³. Тази уредба е продължение на традицията, която е възприета още със ЗАП от 1970 г. и 1979 г. – отменени.

Производството за издаване на ИАА представлява по своята правна същност „съвкупност от процесуални административни норми, на чиято основа се развива система от целесъобразни действия, насочени към решаване на определени материалноправни административни въпроси“⁴. Това е проявление на основната част от дейността в рамките на изпълнителната власт – правоприлагането, като една от основните функции при осъществяване на изпълнителната дейност.

Основното значение на нормирането на тези процесуални отношения е създаването на правила за прилагането на материалноправните норми. Това е сигурна гаранция за законосъобразно и правилно вземане на властнически решения в рамките на администрацията. Тази система от общи правила не изключва необходимостта от специални правила, които се съдържат в различни закони и подзаконови актове, които отразяват спецификата на определени обществени отношения.

Особеност на това производство е неговият безспорен характер. В литературата се говори за преки и косвени участници.⁵

Тук има един решаващ орган – това е администрацията и точно някой от органите в системата на изпълнителната власт или приравнен такъв. Основното изискване към издаващия ИАА е той да има съответната компетентност. Това означава, че притежава система от правомощия, едно от които е издаването на такива актове.

³ Костов Д., Д.Хрусанов, Административен процес на Република България, Второ преработено и допълнено издание, С., Сиби, 2011 г., с.101

⁴ Пак там, с.102

⁵ Пак там, с.112, Преки са тези, „които заемат решаващо място или са пряко заинтересувани от изхода на производството.“ – органът, „който разглежда и решава въпроса..., лицата и органите, чиито права и законни интереси административният акт засяга.“

Освен него в производството участва този, който е заинтересуван от издаването на ИАА. Той има качеството „страна“, защото с ИАА се засягат или биха се засегнали нейни права и интереси. Съществува легално определение на понятието „страна“ и моментът на нейното възникване – чл.27, ал.1 определя, че с подаване на искането за започване или участие или с получаване на уведомлението привлечените, встъпилите заинтересувани граждани или организации стават страни в производството по издаване на индивидуалния административен акт. Страните могат да участват лично или чрез представител. Редакцията на чл.27 предполага, че става дума за граждани и организации, които са известни – те или са известени за започване на производството, или са започнали това производство, или е известно, че се засягат техни права или интереси. Възможно е да съществуват и лица – граждани и организации на гражданите, които имат права и интереси, които могат да се засегнат от административния акт, но те да не са известни. Те имат особено положение и то ще бъде разгледано. Най-важно тук е, че качеството страна заявителят, привлечените и встъпилите стават страна в производството с подаване на искането за започване или за участие в производството или с получаване на уведомлението по чл.26 от АПК. Административният орган е страна по административното правоотношение, но има качеството решаващ орган в това производство.

3. Началото на производството по издаване на ИАА се поставя по различни начини.

а) Общият случай или по-точно най-разпространеният е по инициатива на органа, който е компетентен да издава ИАА или на гражданин или организация. Ако законът предвижда конкретна хипотеза – това е възможността за започване на производството имат прокурорът, омбудсманът, по-горестоящият или друг държавен орган. Това е специална възможност, която има конкретен характер – необходимо е изрично законодателно решение.



В литературата е възприета друга класификация на начините, по които започва производството по издаване. Там се говори за служебно и неслужебно поставян на началото⁶.

б) Решаващият орган е този, който може да издаде административния акт. Той трябва да има необходимата компетентност. Тя е определена в кодекса. Принципът е, че правомощие да издаде административен акт има кметът на общината, когато сме в рамките на общината. При определени условия това се прави от кмета на кметство. Специална хипотеза е предвидена при административните актове, свързани с управление на държавната собственост. Там компетентността е на областните управители. Това решение е определено като обща компетентност – чл.23, защото се дава възможност активната администрация – тази, която осъществява правоприлагане да бъде доближена максимално до хората – в общините, където те живеят. Така те ще бъдат затруднени по-малко при упражняване на техните права. Разбира се не е възможно всички административни актове да се издават от органите на общината, респективно от кмета. Това би противоречало на редица принципи, в това число и на този за разделение на властите.

Принципът, който установява кодексът в чл.31 е, че искането се отправя до административния орган, който е компетентен да реши въпроса. Когато органът констатира, че актът трябва да се издаде от друг орган, той му изпраща незабавно преписката като уведомява този, по чиято инициатива е започнало производството. Наред с това се зачита срокът, независимо от това, че искането е подадено пред некомпетентен орган. Възможни са различни условжени хипотези, които се решават с оглед правилата на кодекса, насочени към запазване на правата и интересите на гражданите.

⁶ Пак там, с.120. Тук авторите поставят като критерий субектът на инициативата. При служебното започване началото се поставя най-общо от администрацията. При неслужебното – по инициатива на заинтересувани лица и организации. Към тази група влиза и сезирането от прокурор, омбудсман или друг държавен орган. Във втория случай се говори за „сезиране“ – вж. Хрусанов, Д., Административно право и административен процес, Наръчник..., с.84



Предвидена е система от предпоставки за отвод на решаващия орган, ако са налице обстоятелства, които поставят под съмнение безпристрастността при решаването на въпроса. Искането за отвод се отправя незабавно след узнаване на основанията за това. Длъжностното лице предприема само неотложните действия.

в) Кодексът урежда датата на започване на производството в чл.25. С нея са свързани срокове за страните и за решаващия орган да решат определени въпроси или да извършат редица действия, в това число и да издадат навременен административен акт, съобразно сроковете, установени в чл.57 на АПК. Положително отношение заслужава решението на законодателя, което се съдържа в чл. 26 на кодекса за уведомяване на известните заинтересувани граждани освен заявителя. Предвидена е широка гама от способности за уведомяване при различните хипотези и при различните заинтересувани от изхода на производството.

г) АПК предвижда условия за допустимост на производството. Те са уредени в чл.27, ал.2. При неспазване органът отказва за започване на производството. Тази уредба е нова и намира нормативно разрешение за пръв път от възникването на административнопроцесуалното законодателство. Това трябва да се приветства. Чрез нея стават ясни предпоставките да се приеме за разглеждане един въпрос, по който да се издаде административен акт. Така се поставят и своеобразни рамки в позицията на административния орган, независими от двата основни принципа за действие на администрацията – оперативната самостоятелност и обвързаната компетентност.

д) Искането трябва да бъде направено в определена форма. Като правило тя е писмена, ако друго не е предвидено в закон. Писменото искане трябва да съдържа определени реквизити. Кодексът предвижда и устно искане за откриване на производството. За устното и писменото искане за издаване на административен акт са предвидени правила.

Писменото искане трябва да съдържа определени реквизити. Те са две категории – такива, които са уредени в кодекса – име,



адрес на организацията или лицето, естество на искането, телефон, факс, адрес за електронна поща. Другата категория са такива реквизити, които са предвидени в специален закон. Допустимо е подаване на писменото искане чрез техническо средство, в това число и по специален начин, предвиден от компетентния орган.

За устното искане също са предвидени правила – в рамките работното време, отразяване в протокол, подпис на заявител и длъжностно лице.

Широките възможности за подаване на искане, които дава кодексът, са добро законодателно решение. Така се разширяват възможностите на гражданите и техните организации да защитят своите права и интереси. Освен това се облекчава достъпът до административните органи, за които възникват повече задължения по приемането на заявленията.

Кодексът предвижда възможност за отстраняване на недостатъци в искането. Един от основните възможни недостатъци е, че искането не е подписано или има съмнение в неговото авторство. Тогава компетентният орган може да изисква потвърждаване със собствен или електронен подпис в тридневен срок от съобщението за това. По този начин се постигат няколко цели. На първо място искането трябва да изхожда от заявител, който има действителен правен интерес. Освен това така то се превръща в годин инструмент за сезиране на компетентния орган. Подписът представлява най-важното изискване според закона. За това то е изведено в самостоятелна разпоредба – чл.30, ал.1. Останалите изисквания са в другата, втора алинея. Там е предписано задължението да се отстранят недостатъците с указание, че в противен случай производството ще бъде прекратено. Тук правилно е дадено повече време на компетентния орган – за него срокът за произнасяне тече от датата на отстраняване на нередовностите.

е) Сега следва да разгледаме действията на решаващия орган и страните по развитието на производството.

Най-важното е изясняване на фактическата и правна обстановка, която има значение за издаването на правилен и законсъ-

образен акт. Основната тежест пада върху администрацията. Този смисъл е и редакцията на чл.35 от АПК. Той определя задължението на администрацията да издаде административния акт след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят възраженията на заинтересуваните граждани и организации, ако такива са представени. Следователно задълженията са две – изясняване на фактите и обстоятелствата и обсъждане на възраженията и обясненията на страната. Първото е задължително, второто е по възможност, ако има представени обяснения и възражения. Второто означава, че в производството се привличат и страните.

Заинтересуваните, които имат качеството страна участват по няколко начина. На първо място те могат да преглеждат документите по преписката. Освен това имат право да изразят становище по събраните доказателства. Тези възможности са уредени в чл.34 от кодекса. Друг начин за участие в производството е задължението на страните за оказване на съдействие при събиране на доказателства. Тук е предвидено и задължение за представяне на доказателство, което не е при компетентния орган.

Така установените правила създават възможности за активно участие на страните в производството и за гарантиране на прилагането на редица принципи на административния процес. Допустимо е страните да откажат да дават сведения за факти, ако това е свързано с техни близки, с изпълняване на адвокатска дейност при упражняване на тяхната професия, съобразно чл.48.

В кодекса е установена система от правила за доказване. Целта е „изключването на субективизма т.е., издаването на обективни управленски решения (административни актове)⁶⁷. Те са посветени на доказателствата и доказателствените средства. Доказателствата с събират независимо от това дали има искания от заинтересованите лица – чл.9, ал.1 и ал. 2.⁸

⁷ Пак там., с.127

⁸ Вж. Лазаров, К., Доказателства и доказателствени средства в производството по издаване на индивидуални административни актове по АПК// Общество и право, 2007 г., №7



Тук е дадено легално определение на понятието „доказателства“ – данни, които са свързани с факти и обстоятелства от значение за правата или задълженията или законните интереси на заинтересуваните граждани или организации и са установени по реда, предвиден този кодекс – чл.37, ал.1 от АПК. Не подлежат на доказване общоизвестните факти, формулираните от закона презумпции, както и служебно известните на органа факти. Така три категории факти се приемат за изключени от процеса на доказване, защото се приема, че тяхното съдържание е известно и установено. Те не се нуждаят от доказване. Специално внимание е отделено на писмените доказателства. Те се допускат за установяване на всички факти и обстоятелства по делото. Тяхната доказателствена сила се определя съобразно нормативните актове, действали по времето и мястото, където те са съставени, освен ако това е несъвместимо с разпоредби на българското право. Административният орган има право на преценка, ако в документите има зачерквания, изтривания, добавки и други външни недостатъци с оглед други недостатъци, с оглед всички обстоятелства и факти, събрани в хода на производството.

С тези решения относно доказателствата законодателят определя границите на доказването – фактите, които подлежат на доказване, т.е. това е насоката на действие на компетентния орган.

Подлежащите на доказване факти трябва да бъдат привлечени по установения от кодекса ред в процеса по издаване на административния акт. Това става чрез доказателствени средства. Те са уредени в закона като видове. Доказателствените средства служат за установяване на факти и обстоятелства чрез обяснения, декларации на страните и техни представители, сведения писмени и веществени доказателствени средства, заключения на вещи лица и други средства, които не са забранени със закон. Това е принципът. Подобно на ЗАП (отменен) и тук е използвана формулировката „... и други средства, които не са забранени със закон...“ – чл.11, ал.2. Съществува и специално правило – някои доказателства се приобщават към преписката чрез установени със специален закон доказателствени средства.



В АПК са посочени начини за събиране на доказателства. Това са поясненията на страната, сведения от неучастващи в производството лица, експертиза, заключение на вещо лице, оглед. По начало става дума за задължения на административния орган за извършването на определени действия, което същност е проявление на принципа на служебното начало.

ж) В хода на производството по издаване на ИАА са предвидени и няколко усложнения. Те имат различен характер и зависят от различни фактори.

Единият от тях е формирането на волята на административния орган. Тук усложнението е в това, че може да е необходимо произнасяне на повече от един орган, когато това е изискване на специален закон. Това става по два начина – чрез съгласие или мнение. Те са уредени в чл.53 на кодекса. Чрез тях се предписва включването на становището на друг държавен или приравнен нему орган и се очаква неговото съгласие след запитване от водещия процеса. Това е волеизявление на друг орган в това му качество. Кодексът прави разлика между интензитета на влияние върху окончателното волеизявление, представено в двете му разновидности – съгласие и мнение. Съгласието има по-висока стойност. То е част от формирането на едностранното властническо волеизявление. Без него не може да се стигне до издаване на законосъобразен и правилен административен административен акт в установения срок. Друга е ситуацията с мнението. То има по-нисък интензитет и участие във формирането на волята. Може да се говори просто за елемент от фактическия състав. Тук усложнението е при формиране на едностранното властническо волеизявление, т.е. при волята на компетентния държавен орган⁹.

⁹ В литературата е изразено становището, че старото разрешение по отношение на мнението и съгласието е по-добро (това, което се съдържа в отменения ЗАП), защото е по-издържано, по-логично и „в по-голяма степен съответства на принципите на правната уредба на компетентността и преди всичко – на максимата, че компетентността на административните органи не е само право, а едновременно правомощие и задължение“ – Лазаров, К., в: Хрусанов, Д., Д. Костов, Ем. Къндева, К. Лазаров, Нови моменти в Административния процес според АПК, тематичен коментар, С., Сиела, 2007 г., с.59



Възможно е да има усложнение в друг аспект. Това са спирането, прекратяването и възобновяването на безспорното административно производство.

Спирането означава временно преустановяване на процесуалните действия по издаването на ИАА. То е уредено в чл.54 от кодекса. Предпоставките са установени в закона и административният орган е обвързан, т.е. при наличие на една или повече от тях, той е длъжен да спре производството. В литературата това е определено като „обвързана компетентност“ – едно единствено законосъобразно решение без право на преценка¹⁰. На практика, обаче, това не е обвързана компетентност, защото в чл.54, ал.2 спирането, респективно неспирането на производството е поставено в зависимост от преценката на органа дали спирането може да създаде опасност живота или здравето на гражданите или да застраши важни държавни интереси. С това процесуално действие се застрашават сериозно интересите на страните и за това законът, отчитайки тази особеност на производството, задължава административния орган за уведоми страните по реда за съобщаване на акта. За самия орган спират да текат сроковете за издаване на акта. Спирането подлежи на обжалване по реда, предвиден за обжалване на отказ за разглеждане на искане за издаване на административен акт – Глава X, Раздел 4 от АПК.

След спирането при отпадането на обстоятелствата, които са го породили, е възможно възобновяване. Това става служебно или по искане на страните. Важно е да се има предвид, че при възобновяване на производството се започва от онова действие, при което е било спряно.

Прекратяването на производството има окончателен характер и трайни последствия. То е уредено в чл.56 от кодекса. Инициатива за това има като правило страната, по чиято инициатива е започнало, освен ако в закон не е предвидено друго. Предполага се, че при инициатива от страна на поискалия издаване на административен

¹⁰ Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес на Република България, второ преработено и допълнено издание..., с.131



акт, то той има интерес от него, а следователно и от прекратяване на производството по някаква причина¹¹. Предвидена е специална ипотеза на прекратяване на производството, когато не са отстранени недостатъци в искането – неподписано искане или неспазване на други изисквания на закона (чл. 30). Тук производството се прекратява в неговия начален стадий, защото се счита, че искането, страдащо от посочените в чл.30 недостатъци не може да породи предвидения за него сезиращ ефект и в него не се съдържа ясно волеизявление – като автор и като съдържание. Не е предвидено нищо изрично за формата на прекратяване, т.е. как, с какъв акт се извършва прекратяване на производството. Вероятно отговорът трябва да бъде нормативно установен, но това не е направено. Вероятно това трябва да стане с акт, който съдържа основните реквизити на административния акт – мотиви, разноски и др.¹². Това не е същински административен акт, но той има значение за упражняването и защитата на права и интереси на гражданите и техните организации. Поради това е предвиден и съдебен надзор по реда на Глава X, Раздел 4 от кодекса (т.е. тук се прилагат правилата при спирането).

Разгледаните до тук процесуални действия на решаващия орган и на заинтересуваните и правила имат за цел да се създадат условия за формиране на волеизявление на компетентния орган, което да прерасне в административен акт – правилен, законосъобразен, обоснован. Това означава, че представените до тук процесуални правила и действия са систематично подредени, за да се създадат условия за решаване на основния въпрос – за съдържанието на материалноправното отношение, чието проявление е издаването на ИАА.

¹¹ В литературата се прави аналогия с оттеглянето на иска в гражданския процес: „Оттеглянето на искането е сходно с оттеглянето на (а не на отказ от) иска в гражданския процес, тъй като винаги е възможно да се образува ново производство със същите страни и предмет.“ – Пенчев, К., Ив.Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов, Административнопроцесуален кодекс, Коментар, С., Сиела, 2006 г., с.149

¹² Пак там.

з) Формирането на волеизявлението, което стои в основата на ИАА има своя характеристика.

Тя следва от разпоредбата на чл.59 от кодекса. Тази разпоредба носи наименованието „Форма на индивидуалния административен акт“⁶. Към това може да се изрази критика. Тук в същност става дума за две неща. Едното е начинът на реакция на органа – това е видът управленско решение на компетентния орган. То означава дали ще бъде издаден или ще бъде отказано издаването на ИАА с мотивирано решение¹³. Това е същността и съдържанието на волеизявлението.

Съвсем друго нещо е изброяването на реквизитите, които съдържа административният акт, ако той е издаден в писмена форма. Това е смесване на две неща – форма и съдържание на волеизявлението. Реквизитите, посочени в чл.59, ал.2 показват техническо изброяване на елементи, когато актът се издава в писмена форма. „Техническо“ не означава, че се подценява тяхната роля или че се принизява тяхното значение. Техническо е само изброяването, а в същност в своя комплекс всички тези реквизити имат своето значение за гарантиране на обективното и законосъобразно представяне на волеизявлението на компетентния орган, за съвпадане на волеизявлението с действителната воля на органа. А и самите реквизити имат различна стойност при оформянето на акта. Някои от тях имат чисто технически, формален характер – дата на издаването, адрес, наименование и др. Други представляват съдържанието на волеизявлението или неговото обосноваване – фактически и правни основания за издаване на акта, разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението, възможност за обжалване и др.

¹³ В литературата е изразено становището, че „положителното приключване (т.е. издаването на административния акт) е свързано винаги със служебното начало, т.е. когато производството е образувано по инициатива на самата администрация. Отрицателното приключване (или отказът да се издаде актът) се свързва винаги с образуването на производство по инициатива на заинтересуваните лица и организации. Само в такива случаи може да става дума за отказ. Естествено, че и в този случай може да е налице положително приключване“. – Костов, Д., Д. Хрусанов, Административен процес, второ издание, с.133, 134



Необходимо е да се отдели специално внимание на фактическите и правните основания за издаване на акта. Това са в същност мотивите за издаването на ИАА с определено съдържание или отказ да се издаде такъв. Отсъствието на мотиви води до унищожаваност на административния акт – тук не е засегнато волеизявлението и за това не може да се говори за нищожност. Това е предвиденият от законодателя механизъм за обосноваване на ИАА. Те трябва да имат конкретен характер и да се отнасят към конкретния ИАА. Така се контролира начина на формиране на волеизявлението и неговата законосъобразност. Отсъствието на мотиви може да бъде отстранено и това се нарича саниране.

и) Кодексът съдържа правила относно предварителното изпълнение. Това вече е традиция, която е наследена от отменения ЗАП (чл.16 и чл.17). Тук даже уредбата е разширена и усъвършенствана. Вече е натрупана сериозна практика от съдилищата.

Предварителното изпълнение е процесуално уредена система от действия, която се прилага за да се обезпечи изпълнението на административния акт, когато това се налага, за да се обезпечат определени бъдещи действия по изпълнението, за да се защитят важни лични и обществени интереси. Тя не представлява само гарантиране на изпълнението, а има още две функции – защита на определени интереси – на страните и на държавата, а освен това има гаранционно значение – за неотклонение от фактическото изпълнение.

Предварително изпълнение може да се иска от органа и това става с разпореждане, което трябва да бъде мотивирано. Възможно е и по искане на страната – за защита на особено важен неин интерес. В този случай компетентният орган изисква съответната гаранция. За нея кодексът не установява правила.

Разпореждането, с което се допуска или отказва предварително изпълнение, може да се обжалва чрез административния орган пред съда в тридневен срок от съобщаването му пред съда, независимо от порването на административния акт. Жалбата срещу принудителното изпълнение не спира вече допуснатото предварително изпълнение.



Това може да направи съдът с нарочен акт до нейното окончателно решаване – т.е. съдът преценява дали спирането е необходимо. Съдът се произнася незабавно, в закрито заседание, без да се връчват преписи на страните. Предварително изпълнение може да се допусне и след постановяване на акта. На практика това също е предварително изпълнение, защото актът само е постановен, а не е още връчен или започват да текат срокове за оспорване, т.е. той още не е влязъл в сила. Повторно искане за предварително изпълнение може да се иска само ако са настъпили нови обстоятелства.

Решението на съда е по същество и се изпълнява веднага. Ако предварителното изпълнение бъде отменено, административният орган възстановява положението, съществувало преди изпълнението.

Административният съд се произнася с определение, което полежи на обжалване.

к) Кодексът урежда мълчаливия отказ и мълчаливото съгласие. Мълчанието на администрацията не е уредено изрично в чл.21 и то не е част от определението за ИАА. Тук всъщност липсва произнасяне на административен орган. Тази позиция на държавния орган се приравнява на волеизявление, а съдържанието се презюмира като отказ или съгласие. Това е начин субектите да се защитят от бездействието на администрацията.¹⁴

Принципът, който е установен в кодекса е, че произнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът. Това е особена гаранция за защита на правата и интересите на гражданите и техните организации. Приравняването на произнасянето на мълчалив отказ е важно, защото така е налице възможност за оспорване на този отказ. При действието на ЗАП (отменен) „законът приравнява напълно мълчаливия отказ към изричния такъв (ППВС №4/1976 г.)“¹⁵. Когато бъде отменен по съдебен или по административен ред мълчаливият отказ, счита се за отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението за отмяна. В същност

¹⁴ Хрусанов, Д., Мълчанието на администрацията – одобрение?, Бюлетин на Лега-интер консулт, април, 2004 г., с.17

¹⁵ По Пенчев, К., Ив.Тодоров, Г. Ангелов, Б.Йорданов, АПК, коментар, ..., с.154



тук единствената възможност е за преценка на материалната законосъобразност. Това е специфичен случай, защото по начало преценката на административните актове е въз основа на съответствието с 5-те условия за законосъобразност.

При определени случаи непроизнасянето в срок се счита за мълчаливо съгласие. Това трябва да е изрично предвидено в специален закон. В литературата мълчаливото съгласие е наречено специална хипотеза¹⁶. Тук се цели да се накара администрацията да работи по-бързо и по-внимателно, но това в никакъв случай не може да бъде принцип, а само изключение.

л) Кодексът установява система от срокове за издаването на ИАА – чл.57. Основният срок е 14 дни от датата на започване на производството. Това е една от причините да има специална разпоредба за датата на започване на производството – чл.25 от АПК. Когато става дума за издаване на декларативни и констативни административни актове, както и волеизявления за издаване на документи, което е ИАА, то тогава срокът е до 7 дни от датата на започване на производството.

Следващата група срокове са такива, които предполагат зависимост от експертиза, представяне на доказателства. Те са 14 дни при необходимост от експертиза; 7 дни – при служебно известни факти, законови презумпции; 1 месец – при необходимост да се съберат доказателства за съществени обстоятелства или да се даде възможност на други граждани и организации да се защитят.

Усложнението на волеизявлението води до отражение в сроковете. Когато органът е колективен, въпросът за издаването на акта се решава най-късно на първото заседание след изтичането на сроковете по чл.57, ал.1-5. При необходимост от съгласие или мнение на друг орган, срокът се смята за продължен но не повече от 14 дни. За това административният орган уведомява заявителя.

При издаването на ИАА е предвидена процедура за поправка на очевидна фактическа грешка, допълване и тълкуване. Освен

¹⁶ Зиновиева, Д., Дискуссионни тези в административното право и процес, С., Симолини, 2008 г., с.48, 49



това издаденият ИАА трябва да бъде съобщен. Това става по установения ред, като са допустими и технически средства.

4. В кодекса са уредени производствата по издаване на общи и нормативни актове.

а) АПК дава легално определение за общ административен акт. Според чл.65 той има еднократно действие, с него се създават права и задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, а също и отказите да се издадат такива актове. Понеже се засягат интересите на редица правни субекти е предвидена процедура за уведомяване за предстоящо издаване на такъв акт. Възможно е да се уведомят организациите на хората, които са заинтересовани от общите административни актове. АПК установява задължителни форми за участие на заинтересованите в това производство. Нещо повече, предвидено е задължение за уведомяване на заинтересовани от съседни държави. При неотложни случаи част от процедурните правила може и да не се спазват. По неуредените въпроси се прилагат правилата за издаване на ИАА.

б) Нормативен административен акт според чл.75 от кодекса е подзаконов административен акт, който съдържа административни правни норми и се отнася за неопределен и неограничен брой адресати и има многократно правно действие.

5. АПК предвижда съществуването на нова правна фигура, която се нарича споразумение.¹⁷ Няколко са неговите особености – не трябва да противоречи на закона; сключва се между страните или межда страни и административен орган; подлежи на одобрение от органа, момент на сключване – до оспорването пред съд. Сключеното споразумение обезсилва издадения административен акт.

¹⁷ Вж.по-подробно Сивков, Цв., Споразумението по чл.20 на АПК, С., Сиела, 2006 г., както и Сивков, Цв., Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс, С., Сиела, 2012 г.