

## За приложимостта на условията за законосъобразност на индивидуалните административни актове към общите и нормативните административни актове

Димитър Костов

*The question on the applicability of the conditions for legality of individual administrative acts to all types of administrative acts is being analysed in the report.*

*It has been argued that the legislator, through the grounds for challenging individual administrative acts, indirectly lays down the conditions for their legality and that these conditions are applicable to individual administrative acts as well as to acts producing one-time binding effect and addressed to indefinite number of addressees and, also, to normative acts. Consequently, the conditions are universal in their nature.*

### Въведение

В административноправната теория, както е известно, са очертани пет изисквания или условия за законосъобразност на административните актове: компетентност, законосъобразност по същество/материална законосъобразност/, производство, форма и цел на закона. Те са въведени и в законодателството в същия им вид посредством разпоредбите на Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Теорията не адресира посочените условия към отделен вид административни актове. Така стои въпроса и с АПК. Честото им свързване на практика обаче само с индивидуалните административни актове, оправдава вниманието към този важен въпрос. Една от причините за това, ако можем да го наречем, "разколебаване" е подразделянето на административните актове на три вида - индивидуални, общи и нормативни и по-специално нововъведението за "общите" административни актове.

### Изложение

Валидни ли са визираните условия за законосъобразност и по отношение на общите и нормативните административни актове е въпрос, чийто положителен отговор може да бъде обоснован в следните няколко насоки.

Първо, АПК в чл.4 извежда като един от основните принципи на административния процес принципа на законността. По своята същност той отразява именно изискванията или условията, на които трябва да отговарят административните актове, за да бъдат законосъобразни. Въпросната разпоредба задължава административните органи да "действат в рамките на правомощията си, установени от закона" /ал.1/. С други думи, съобразно предоставената им компетентност. Те, административните актове се издават "за целите, на основанията и по реда, установени от закона"/ал.2/. Видимо, визират се останалите условия за законосъобразност: "за целите", т.е. съобразяване със целта на закона, "на основанията"- съобразяване със съдържанието на закона или материална законосъобразност и "по реда, установен от закона", т.е. спазване на производствените правила. При последното условие очевидно законодателят влага по-широк смисъл, включвайки имплицитно и изискването за форма на акта, което впоследствие е включено като самостоятелен елемент в процедурните разпоредби на АПК и по-специално в чл. 59.

Повече от ясно е основополагащото значение на разпоредбата на чл.4 в разглеждания смисъл. Тя не е адресирана към някои от видовете административни актове, напротив има общо значение. Относима е както към индивидуалните, така и към общите и нормативните административни актове. Затова е и изведена като принципно положение още в началото на кодекса. Всякакво изключване на който и да е вид административни актове от обхвата на въпросната разпоредба би било логически и юридически неоправдано.

Второ, АПК ясно и точно очертава параметрите на съдебния контрол върху индивидуалните административни актове. Той е за законосъобразност като цяло, но критериите за проверката в това отношение са основанията за оспорването на индивидуалните административни актове, посочени в чл.146. Това следва от категоричността на разпоредбата на чл. 168, според която "Съдът... е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146. А те, както са посочени са: 1. липса на компетентност, 2. неспазване на установената форма, 3. съществено нарушение на административно-производствените правила, 4. противоречие с материалноправни разпоредби и 5. несъответствие с целта на закона. Повече от ясно е, че така косвено се потвърждават условията, на които трябва да отговарят индивидуалните административни актове с оглед на тяхната законосъобразност. Условията за законосъобразност и основанията за оспорване са, ако можем така да се изразим, "медалът с неговите две страни".

Трето, във връзка с отбелязаното по-горе би могъл да се изведе аргумент за приложимостта на посочените условия за законосъобразност и по отношение на общите административни актове. И тук съдебният контрол се свежда до проверка на тяхната законосъобразност на основанията по чл.146 АПК. Прецизността изисква да се отбележи обаче, че подобно правило липсва в уредбата на съдебното оспорване на общите административни актове. По пътя на субсидиарното прилагане обаче това правило остава валидно и тук. "За неуредените в този раздел въпроси/ раздела за оспорване на общите административни актове пред съд –б.м.,Д.К./ - гласи чл.184 – се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуални административни актове..." С други думи, уредените там основания за оспорване ще бъдат в сила и за общите административни актове, което косвено означава валидизиране на петте условия за законосъобразност. Съществува известна специфика единствено по отношение на изискването за форма. За общите административни актове тя не би могла да бъде същата, както за индивидуалните, поради разликата в тяхното естество. Индивидуалният административен акт, съгласно чл. 59 трябва да съдържа следните осем точно предвидени клаузи: 1. наименование на органа, който го издава, 2. наименование на акта, 3. адресат на акта, 4. фактически и правни основания за издаване на акта, 5. разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението, 6. разпореждане относно разностите, 7. ред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва и 8. дата на издаване и подпис на лицето, издало акта, с означаване на длъжността му; когато органът е колективен, актът се подписва от председателя или от негов заместник.

Безспорно всички те запазват своята валидност и за общите административни актове, но определено една прави изключение – "адресат на акта", от което личи и най-важната отлика на индивидуалните от общите административни актове. Първите засягат точно определени адресати, т.е. те са индивидуализирани, докато общите, съгласно дефинирането им в кодекса /чл. 65/ засягат "неопределен брой" адресати. Следователно при оформянето им такива и не биха могли да бъдат посочени. Това е и причината по принцип те да се оповестяват публично чрез средствата за масово осведомяване, а не да се изпращат на отделни адресати. С други думи, липсата на адресат на акта не означава незаконосъобразност от гледна точка на формата, а нейна специфика.

Четвърто, въпросът за законосъобразността на нормативните административни актове стои аналогично така, както и за индивидуалните и общите административни актове. Независимо, че са нормативни, подзаконният им характер изисква да бъдат издавани в пълно съответствие със закона, което не следва да се разбира еднopoсочно, т.е. в съответствие само с неговото съдържание. Този извод логично

произтича от анализа на производствените правила, уреждащи тяхното оспорване. Те се оспорват единствено пред съда, като процедурата е специално уредена в АПК /чл. 185 – 196 вкл./ Като се остави настрана въпроса, че правилата изясняват характера на оспорването, а именно, че е за законосъобразност и технологията по извършването на преценката и вземането на контролното решение, видно остава неуреден въпроса за основанията за оспорване, т.е. критериите въз основа на които ще се извърши самата съдебна проверка.

Проблемът се решава отново по пътя на субсидиарното прилагане на правила от сходно производство – това за оспорването на индивидуалните административни актове пред съд. Основанието за това е чл. 196, според който “За неуредените в този раздел въпроси /разделът за оспорването на нормативните административни актове – б.м. Д.К./, се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуалните административни актове...” Несъмнено е приложението на чл. 146 в тази връзка, уреждащ, както бе посочено по-горе, основанията за оспорване за законосъобразност. И ако подчертаем отново, по този начин се изяснява косвено и въпросът за условията, на които трябва да отговарят нормативните административни актове, за да бъдат те законосъобразни. Различие в това отношение с индивидуалните и общите административни актове не би могло да се констатира.

Подобно обаче на общите актове, и тук по отношение на изискването за форма съществува известна специфика. Формата е писмена, но не е тъждествена по съдържание с установената в чл. 59 форма за индивидуалните административни актове, която в известен смисъл е с базисно значение за административните актове.

Съществуват отклонения в няколко случая. На първо място по отношение на наименованието на акта. В чл.75, ал.3 АПК е указано, че “Всеки нормативен административен акт има наименование, което сочи вида и автора на акта, и главният му предмет.” Или, съществува известна усложненост на изискването в това отношение, което ще рече, че освен наименованието – правилник, наредба, инструкция и пр. следва да бъде посочено в краткост и основното съдържание на нормативния акт. Например, “Наредба за провеждане на конкурсите за държавни служители”, приета с Постановление № 8 на Министерския съвет от 2004г. Видно е главното в този нормативен акт и освен това е посочен автора му.

На второ място, специфичност има и по отношение на адресатите. При нормативните актове те липсват, което е и естествено поради това, че съдържат общи правила за поведение, т.е. отнасят се за неопределен и неограничен брой субекти. Затова те се обявяват публично – чрез обнародване в “Държавен вестник” и чрез разгласяване по подходящ начин за актовете на общинските съвети.

Третата специфичност е относно основанията. Съгласно чл.75, ал.4 в нормативните административни актове се посочват само правните основания за издаването им. За фактическите основания липсва задължение, както това е при индивидуалните административни актове.

Четвърта специфичност съотносима към формата е, че съществува специално изискване за удостоверяване текстът на нормативния административен акт. Според чл.78, удостоверяването се извършва от министър-председателя за постановленията на Министерския съвет и от органа, който ги е издал – за другите нормативни административни актове. При колективните органи това е председателят им.

### **Заключение**

В заключение, безспорно в теорията и законодателството са установени точно условията /изискванията/, на които трябва да отговарят административните актове, независимо дали те са индивидуални, общи или нормативни. Тези условия трябва да бъдат спазвани за да се гарантира законосъобразността на административните актове. В този смисъл те се явяват универсални.

**Литература**

1. Дерменджиев Ив., Д.Костов, Д.Хрусанов, Административно право на Република България /обща част/, С., Сиби, 2001г.
2. Хрусанов Д., Д.Костов, Е.Къндева, К.Лазаров, Нови моменти в Административния процес според АПК /тематичен коментар/, С., Сиела, 2007 г.
3. Лазаров К., Ив.Тодоров, Административен процес, С., Сиела, 2009г.