

Общи административни актове

Емануил Коларов

General Administrative Acts: *The paper analyses the administrative acts under current Administrative procedural code of Bulgaria. It shows the specifics of the general administrative acts that have no individualized addressee and do not comprise of rules of law (norms). On one hand, comparison is made with individual administrative acts, and on the other – with normative ones. In practice, difficulties with identifying the act as general one will affect the procedure and legal means for protection of lawful interests, rights and freedoms. That is why the statement provides criteria for deferring general acts from other kinds of administrative acts.*

Key words: *Administrative acts, Administrative procedural code, legal effect.*

Действащият Административнопроцесуален кодекс (АПК) запълни една празнина в правната уредба на актовете на административните органи, с което адекватно отговори на реалността, а и на юридическата доктрина, като дефинира и уреди производството по издаване, оспорване и изпълнение на общи административни актове.

В предшестващото АПК законодателство откриваме откъслечна уредба относно общите административни актове в отменения Закон за Върховния административен съд – например, в чл. 6, чл. 13 (2), чл. 15 и чл. 28; а чл. 22 ЗВАС говори за ненормативните административни актове, в което понятие очевидно включва индивидуалните и общите.

Липсата на правна уредба на този институт на административното право може да предизвика затруднения в сферата на правоприлагането, тъй като административните органи би следвало да прилагат по аналогия производствата по издаване на другите видове административни актове. Това същевременно би затруднило и правораздавателните органи при упражняването на контрола за законосъобразност поради нуждата от изясняване на материалните, формалните и процесуалните условия за тяхната законосъобразност.

Понастоящем легална дефиниция на понятието „общ административен акт“ се съдържа в чл. 65 АПК: „общи са административните 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 и отказите да се издадат такива актове“. Като вид административни актове, общите административни актове носят характерните белези на административните актове въобще, отразяват същевременно и отличителни черти в съдържанието на изпълнително-разпоредителната дейност на административните органи.

В учението за административния акт у нас е утвърдено определянето му като „властническо волеизявление на орган на държавно управление или на друг овластен за това орган или организация, издадено въз основа, в изпълнение и в рамките на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда“ [5:144].

Така първият характерен белег на общия административен акт неговият властнически характер – той е властническо волеизявление. Той е израз на властта в държавата, проявена чрез волята на съответния орган на държавно управление. Същевременно волеизявлението е в рамките на компетентността на този орган, то е реализация на правомощията му. Общият административен акт също е едностранно волеизявление – с него се предизвикват правни последици независимо от волята на други правни субекти, а може и дори против тяхната воля. Възможността за съответния орган на държавно управление да издава общи административни актове е предвидена в източниците на правна уредба на дадената сфера на изпълнителната

дейност на държавата. В този смисъл и общите административни актове се издават във връзка с прилагането на административноправни норми и така свеждат абстракцията в тях до конкретиката на живота с оглед определени факти и обстоятелства в обективната и социална действителност. Общите административни актове са свързани с конкретизацията на хипотезата в приложимата правна норма и с осъществяване на предвиденото в нейната диспозиция правило. Затова те се издават въз основа, в изпълнение и в рамките на закона.

Освен посочените общи белези, общият административен акт има и специфични характеристики, които го отличават от другите административни актове. Именно тези отлики от останалите два вида – индивидуалните и нормативните – са акцентът в текста на чл. 65 АПК. Това са: еднократно правно действие и неопределен брой лица, към които е насочен актът.

Останалите посочени в дефиницията белези могат да се отнасят и за отделни видове индивидуални административни актове: създават права или задължения или непосредствено засягат права, свободи или законни интереси – характерно също за конститутивните индивидуални административни актове по чл. 21 (1) АПК; както и отказите да се издадат такива актове (също чл. 21 (1) in fine АПК).

Еднократното правно действие не бива да се сравнява с изчерпването на задължителната сила на акта или пък да се оценява с оглед определен период на действие. Според нас е достатъчно да възникнат правните последици от общия административен акт, за да можем да смятаме, че е осъществено дефинитивното еднократно правно действие. Това еднократно действие е свързано с конкретната фактическа обстановка в обективната действителност, спрямо която е насочено властническото въздействие на компетентния орган. Правилата за поведение, които се съдържат в общите административни актове не са правни норми, именно поради това, че им липсва степента на абстракция в уреждане на обществени отношения.

Липсата на индивидуализиран адресат е типичен белег на общите административни актове. Субектите, спрямо които е насочено властническото волеизявление, може да бъдат определени по дадени признаци, независимо дали те са посочени в самия акт или не. В този смисъл е и тълкувателно решение на ВАС от 2013, с което се изтъква характерът на решенията по чл. 21 (1), т. 6 ЗМСМА на общинския съвет за приемане или изменение на годишния бюджет на общината, както и за приемане на отчета за неговото изпълнение са общи административни актове.

Също пример за общ административен акт може да бъде заповедта на министъра на околната среда и водите за обявяване на защитена територия по чл. 39 Закона за защитените територии (ЗЗТ). С тази заповед овластеният орган на държавно управление разпростира защитния режим, абстрактно уреден в ЗЗТ, върху определената територия. В случая абстрактно определената защита на природата се конкретизира спрямо дадена площ. Тази защита се конкретизира и като вид съобразно категорията защитена територия. Тя се конкретизира и чрез посочване на определени допустими или забранени дейности в тази територия.

ЗЗТ определя различен режим за осъществяване на дейности в отделните категории защитени територии. Със заповедта за обявяване на резерват, например, министърът определя забранителния режим по чл. 17 ЗЗТ, като по този начин повтаря императива на законовата норма и го прави приложим към съответната площ. В този случай законодателят не е оставил право на преценка относно режима като е въвел ясно възможните изключения от общата забрана за извършването на „всякакви дейности“.

По друг начин ще бъде установен режимът на основните дейности в други категории защитени територии. При обявяване на защитена местност, например, законодателят е допуснал по-широки рамки на оперативна самостоятелност като е забранил „дейности, противоречащи на изискванията за опазване на конкретните обекти, предмет на защита“ (чл. 34 ЗЗТ). Така със заповедта за обявяване на защитена

местност в един случай да бъдат определени едни дейности – напр. да бъде забранено ловуването, да бъде разрешен спортният риболов в определен период, - а в други случаи да бъдат определени други дейности – напр. да бъде забранено строителството, шумът, достъпът на домашни животни, или да бъде разрешено косенето на тръстика, зарибяването и др. Така дейностите се конкретизират за всяка отделна територия, обявена за защитена. Забранителният или разрешителният режим за отделни дейности ще бъде резултат от преценката на органа за конкретните характеристики на защитената територия, нуждите от защита и т.н. С това отново се подчертава характерът на въпросните заповеди като общи административни актове.

Неопределеността на броя адресати е критерий, който лесно разграничава общите от индивидуалните административни актове. Същият този критерий, обаче, е проблемът при разграничаването на общите от нормативните административни актове. Еднократното правно действие на общите административни актове може да се проявява по различен начин – чрез осъществяване на определено действие (напр., еднократното изпълнение на определено задължение), чрез изтичането на определен срок, през който се осъществяват множество действия по изпълнението на акта (напр., изпълнението на общинския бюджет). Според нас, важно при определянето на общите административни актове като еднократно правно действващи актове е това, че те еднократно пораждаат правни последици. И именно тук е разделителната линия между общите и нормативните административни актове – нормативните пораждаат правни последици винаги при възникването на фактите и обстоятелствата от хипотезата, независимо колко пъти ще се проявят тези факти и обстоятелства в обективната действителност, докато общите нормативни актове пораждаат правните последици еднократно, като с тях се изпълнява диспозитивът на правната норма. Правилата за поведение в общите административни актове не са правни норми, те не разполагат с хипотеза, тъй като издаването на общите административни актове става при наличието на фактите и обстоятелствата от хипотезите на приложимите правни норми.

ИЗТОЧНИЦИ

[1] Административнопроцесуален кодекс, обн., ДВ, бр. 30/11.04.2006, посл. изм. и доп., ДВ, бр. 27/25.03.2014.

[2] Закон за местното самоуправление и местната администрация, обн., ДВ, бр. 77/17.09.1991, посл. изм., ДВ, бр. 53/27.06.2014.

[3] Закон за защитените територии, обн., ДВ, бр. 133/11.11.1998, посл. изм., ДВ, 98/28.11.2014.

[4] Тълкувателно решение №3 от 16.04.2013 на ОСК на ВАС.

[5] Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С. 2012.

[6] Дерменджиев, И. Административният акт. С. 1985.

[7] Стайнов, П. Административни актове и правната система на НРБ. С. 1952.

[8] Стайнов, П., А. Ангелов. Актове на държавно управление и контролът за тяхната законосъобразност. С. 1952.

За контакти:

Доц. д-р Емануил Коларов, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 082-888 434, e-mail: ekolarov@uni-ruse.bg

Докладът е рецензиран.