

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИ ПРОБЛЕМИ НА УДОСТОВЕРИТЕЛНИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

*Гл. ас. д-р Памела Бучкова
Нов български университет*

THEORETICAL-PRACTICAL PROBLEMS OF CERTIFICATION ADMINISTRATIVE ACTS

*Chief Assistant Pamela Boutchkova, PhD
New Bulgarian university*

Резюме: Извършването на административни услуги заема съществен дял от дейността на административните органи. Осъществяването на тази дейност е свързано с издаване на административни актове. Редакцията на относимите правни норми е несъвършена и води до различия в теорията и практиката относно същностните характеристики на тези актове, а това от своя страна предполага проблеми при правоприлагането.

Ключови думи: *административен акт, услуга, комплексно административно обслужване*

Abstract: The provision of administrative services occupies a significant share of the activities of administrative bodies. The implementation of this activity is related to the issuance of administrative acts. The wording of the relevant legal norms is imperfect and leads to differences and variations in theory and in practice, regarding the essential characteristics of these acts, which in turn presupposes problems in the law enforcement.

Key words: *administrative act, service, complex administrative service*

Doi: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.163>

Въведение

В контекста на темата за административните актове в писмената и устната реч на юристите административисти се срещат изразите „удостоверителен административен акт“¹ или „официален удостоверение“.

¹ Определение №515/04.04.2014 г. по адм. дело №235/2014 г. на Административен съд – Благоевград.

рителен административен акт“⁴² като еквивалент на самостоятелна категория административни актове, или по-точно подкатегория на индивидуалните административни актове. Остава се с впечатление, че удостоверителните документи³ понякога се определят като удостоверителни административни актове. Личното убеждение на автора на настоящото изложение е, че това е погрешно. Използването на изрaza „удостоверителен административен акт“ е некоректно и следва да се говори за удостоверителни документи и за волеизявления за предоставяне на административни услуги, като именно последните съдържат характерните белези на индивидуалните административни актове.

Изложение

Наблюдават се не само невинни терминологични неточности⁴, но и противоречия в съдебната практика по оспорване на индивидуалните административни актове по чл. 21, ал. 3 от АПК⁵. В интерес

² Определение №257/15.09.2017 г. по адм. дело № 361/2017 г. на Административен съд – Перник.

³ Имат се предвид документите, които се издават при извършването на административни услуги, като например удостоверение за наследници, свидетелство за съдимост, удостоверение за данъчна оценка на имот, удостоверение за идентичност на имот, скица на имот, заверка на документ, удостоверения за трудов и осигурителен стаж и много други.

⁴ Даденият отговор на първия въпрос от казуса в конкурса за първоначално назначаване на административни съдии, обявен с Решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет по протокол №12/13.04.2021 г., обн. в ДВ бр. 32/16.04.2021 г., е неверен в частта, с която удостоверението за наследници се определя като индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК. Казусът и отговорите са достъпни на <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/32/2.kazus.pdf>, достъп за последен път: 23.06.2022 г.

⁵ Така например с Решение №364/27.06.2019 г. по адм. дело 441/2019 г. на Административен съд – Плевен е обявена нищожността на свидетелство за управление на моторно превозно средство, като видно от мотивите на постановения съдебен акт съдът приема, че „Българското свидетелство за управление на моторно превозно средство е индивидуален удостоверителен документ за правоспособност за управление на моторно превозно средство според легалната дефиниция на чл. 50 от ЗБЛД. Т.е. представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 ал. 3 от АПК, тъй като в него е материализирано волеизявление за издаване на документ от значение за признаване и упражняване на права и задължения, а именно за притежаване на правоспособност за управление на МПС“. В друг съдебен акт – Решение №325/19.08.2020 г. по адм. дело №326/2020 г. на Административен съд – Стара Загора, съдът е разгледал по същество протест на прокурора с искане за обявяване на нищожността на волеизявление на административен орган – началник сектор „Пътна полиция“ при ОД на МВР – Стара Загора за издаване на СУМПС.

на теорията и юриспруденцията е да се прокара стриктно разграничение между удостоверителните документи по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК и индивидуалните административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК⁶, като се държи сметка за съществуването и на специфични актове с двояка правна природа, които следва да бъдат обект на самостоятелно изследване.⁷ Въпросът е актуален от гледна точка на административното обслужване като дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги. Непостижимо за целите на настоящия доклад е да се разгледа в пълнота проблематиката на административните услуги, поради което тук те ще бъдат коментирани само в контекста на поставения въпрос за характера на актовете по чл. 21, ал. 3 от АПК.

В теорията са възприети разнообразни критерии за класификация на административните актове: според формата на издаването им (писмени и устни) или начина на изразяване на волеизявлението (изрично, мълчаливо или чрез конклюдентни действия); според инициативата за издаването им (по заявление на адресатите или служебно от органа); според правния ефект на съдържащото се в тях волеизявление (утежняващи и облагодиястващи, констативни, декларативни, конститутивни); според насочеността на волеизявлението – вътрешнослужебни актове и актове с външно действие; според степента на конкретизация на акта – индивидуални, общи и нормативни и други. С особено съществено теоретично и практическо значение е разграничаването на административните актове на индивидуални, общи и нормативни административни актове, като по отношение на тях законодателят е въвел изчерпателни легални определения.

Чл. 21, ал. 1 от АПК съдържа дефиницията за индивидуален административен акт, която е „ключова“ за разбиране на същността

⁶ В мотивите на Решение №71/19.04.2022 г. по адм. дело №58/2022 г. на Административен съд – Кюстендил правилно се сочи, че съгласно чл. 21, ал. 3 от АПК индивидуален административен акт е и волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ, т.е. извършването на услугата издаване на удостоверение за идентичност на урегулиран поземлен имот или отказът да се издаде такова.

⁷ Такива например са актовете на органите на медицинската експертиза (Стайков, И. Съдебният контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза. // Законът на правото и правото на закона. Сборник, НБУ, 2015, с. 110-119.

на понятието за административен акт въобще и възпроизвежда традиционната концепция за това понятие.⁸ От съществено значение за определяне на един индивидуален административен акт като такъв е материализираното в него волеизявление на издаващия го административен орган пряко да поражда правна промяна в правната сфера на адресата на акта. Казано с други думи, в самото съдържание на издадения индивидуален административен акт (или на волеизявлението) се открива прилагането на правомощията на административния орган, посредством които той пряко създава права или задължения или засяга права, свободи или законни интереси на адресата на акта. В следствие от материализираното в акта (или в изразеното с действие или бездействие⁹) волеизявление на органа настъпва пряко правният ефект върху адресата на акта. Поради това на контрол за законосъобразност и правилност (когато е приложимо) подлежи издаденият административен акт или изразеното с действие или бездействие волеизявление.

В чл. 21, ал. 2 от АПК се съдържа дефиницията на индивидуалните административни актове, които имат констативен и декларативен характер. Специфично за тези актове е, че установяват наличието на факти, обстоятелства и отношения с административноправен характер, които са възникнали преди датата на издаването им и са съществували до определен момент или продължават да съществуват.¹⁰ Като примери за индивидуални административни актове по чл. 21, ал. 2 от АПК съгласно установената съдебна практика могат да бъдат посочени постановлението за обявяване на съществуването на трудово правоотношение – чл. 405а, ал. 1 и 2 от Кодекса на труда, разпореждане (или отказ) за изплащане на гарантирано вземане по

⁸ Еленков, Ал. и др. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013, с. 225.

⁹ В Решение №3696/03.06.2022 г. по адм. дело №2888/2022 г. по повод оспорено заличаване на спортен клуб от регистъра по чл. 9, ал. 1, т. 1 от Закона за физическото възпитание и спорта, което се извършва от министъра на младежта и спорта или оправомощено от него длъжностно лице съдът приема, че „така осъщественото заличаване представлява индивидуален административен акт по см. на чл. 21, ал. 1 АПК – изразено с действие волеизявление на административен орган, с което се засягат права и законни интереси на жалбоподателя. Предвид това посоченото действие по заличаване от регистъра подлежи на обжалване по реда на чл. 145 и сл. АПК относно неговата законосъобразност.“

¹⁰ Еленков, Ал. и др. Цит. съч., с. 240.

Закона за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя, акт за установяване на задължение по чл. 107, ал. 3 от ДОПК, прекратяване регистрацията на регистрирано пътно превозно средство на собственик в хипотезата на чл. 143, ал. 15 от ЗДвП¹¹, отказ на Висшия съдебен съвет да образува дисциплинарно производство поради изтекъл срок по чл. 310, ал. 1 от ЗСВ.¹² В хипотезата на чл. 21, ал. 2 от АПК волеизявлението на административния орган отново е материализирано в издадения административен акт, като с него не се създават права или задължения за адресата, тъй като те вече са възникнали. От значение за тяхното признаване, упражняване или погасяване е тяхното констатиране или деклариране в издадения акт. Поради тази причина и в тези случаи, подобно на хипотезата по чл. 21, ал. 1 от АПК, на контрол за законосъобразност и правилност (когато е приложимо) подлежи издаденият административен акт или изразеното волеизявление.

В чл. 21, ал. 3 от АПК се съдържа правната уредба на волеизявленията и отказите за предоставяне на административни услуги. В тези случаи индивидуален административен акт съставлява самото извършване на услугата, респ. отказът такава да бъде предоставена. От граматическото тълкуване на текста и съпоставката му с ал.1 и ал. 2 на чл. 21 от АПК става ясно, че тук законодателят придава характер на индивидуален административен акт не на издадения документ, а на волеизявлението (съгласие, решение, отказ – изричен или мълчалив) за неговото издаване. Макар в практиката тази хипотеза да обслужва преимуществено отказите за издаване на документи от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, нейната уредба е от важно значение за успешното разпознаване и разграничаване на издаваните от административните органи индивидуални административни актове. Понятието за индивидуален административен акт, с който се разпорежда издаването на документ, удостоверяващ факти с правно значение, следва да бъде ясно отграничено от самия документ, който материализира фактите с правно значение.¹³ Както правилно се сочи в практиката, не удостове-

¹¹ В т. см. е Определение №2785/01.03.2021 г. по адм. д. №1828/2021 г. VII отд. на Върховния административен съд.

¹² Решение №295 от 11.01.2016 г. по адм. дело №6033/2015, VI отд. на Върховния административен съд.

¹³ Еленков, Ал. и др. Цит. съч., с. 248 и цитираната там съдебна практика.

рението за наследници, а издаването на удостоверение за наследници по своята правна същност представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК. Издаването на същото представлява административна услуга по смисъла на §1, т. 2 от Закона за администрацията.¹⁴ Поради това не може да бъде споделено изложеното в теорията твърдение, че удостоверението за наследници се числи към актовете по чл. 21, ал. 2 от АПК¹⁵. То следва да се приема като официален документ по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК, който е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Понятието документ следва да се разбира в смисъла, който е вложен в чл. 179-180 от ГПК, съдебната практика и правната теория, а именно – като вещ, върху която е материализирано изявление¹⁶. Изявление, а не волеизявление. Но както в теорията, така и в юриспруденцията, се срещат случаи, в които погрешно на удостоверителния документ се придават характеристиките на инди-

¹⁴ Решение №70 от 13.05.2022 г. по адм. дело №96/2022 г. на Административен съд – Перник.

¹⁵ Николова, Р. Учебно помагало по административно право. София: НБУ, 2020, с. 251. Поради изложените в доклада съображения не споделям и изразеното от автора на стр. 252 по отношение на актовете по чл. 21, ал. 3 от АПК мнение, че „това е констативен (удостоверителен) административен акт, с който се установява, удостоверява съществуването на факти и обстоятелства с административноправно значение“.

¹⁶ Еленков, Ал. и др. Цит. съч., с. 252.

видуалния административен акт.¹⁷ Макар да съставляват по-скоро из-
олирана съдебна практика, тези съдебни решения свидетелстват за
наличието на противоречиви схващания относно правната същност
на административните услуги и издаваните въз основа на тях удо-
стоверителни документи. Вероятно това донякъде се дължи и на не
съвсем прецизната уредба на административните услуги.

В §1, т. 2 от ДР на Закона за администрацията се съдържа ле-
галната дефиниция на понятието „административна услуга“, като
законодателят си служи с посочване на видовете административни

¹⁷ Така например в Решение №4686 от 13.08.2012 г. по адм. дело №640/2010 на Ад-
министративен съд – София-град ревизионният доклад по чл. 117, ал. 1 от ДОПК
е определен като акт по чл. 21, ал. 3 от АПК. С друго Решение №108 от 25.06.2010
г. по адм. дело №240 по описа за 2010 г. на Административен съд – Перник съдът
е приел за допустима и е разгледал по същество жалба срещу свидетелство за съ-
димост, издадено от Бюро „Съдимост“ при Районен съд – Перник, като е приел, че
„Издаването на свидетелство за съдимост по молба на физическо лице съставлява
искане за административна услуга – за издаване на индивидуален администрати-
вен акт, с който се удостоверяват факти с правно значение, по смисъла на §1, т. 2,
б. "а" от ДР на Закона за администрацията. В издаденото свидетелство за съдимост
се отразява изричното волеизявление на административния орган, с което непо-
средствено се засягат права, свободи и законни интереси на отделни граждани
по смисъла на чл. 21 АПК. Издаването на свидетелства за съдимост е функция
на служител от съответното бюро, чиято дейност не е свързана с наказателното
производство, а се осъществява след неговото приключване. Това е административна
дейност, свързана с издаването на удостоверителен документ, който прите-
жава белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3
от АПК. По подобен начин се е произнесъл и Старозагорският административен
съд, който в Решение №151/06.06.2018 г. сочи, че „Удостоверението за търпимост
представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от
АПК, и по-конкретно е документ от значение за упражняване на права“. В моти-
вите на Решение №132/13.01.2017 г. по адм. дело №134/2016 г. на Административен
съд – Габрово е изложено, че „удостоверението за търпимост представлява
индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 3 от АПК, тъй като
представлява документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на
права или задължения“.

С Решение №312 от 31.10.2011 г. по адм. дело №305 по описа за 2011 г. на Админи-
стративен съд – Ямбол е отменено свидетелство за съдимост. В мотивите на съдеб-
ния акт е изложено, че „С оглед трайната съдебна практика на ВАС издаването на
свидетелство за съдимост е административна услуга по смисъла на §1, т. 2, б. "б"
от Закона за администрацията. Съгласно посочения текст издаването на индивиду-
ални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение,
представлява административна услуга. От изложеното следва, че Свидетелство за
съдимост рег. № 2725 от 06.04.2011 г., издадено от Бюро съдимост в Районен съд,
гр. Ямбол представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21,
ал. 3 от АПК“.

услуги. На първо място сред тях е „издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение“, а на второ – „издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения“. Тази редакция несъмнено оставя впечатлението, че това, което се издава въз основа на извършената административна услуга, е индивидуален административен акт, какъвто например е случаят с болничните листове, издавани по реда на Наредбата за медицинската експертиза, приета с Постановление №120 от 2017 г. на Министерския съвет, или удостоверенията за търпимост, издавани по реда на Закона за устройство на територията¹⁸. В следващите букви на §1, т. 2 от ДР на ЗА не е изрично упоменато, че извършваните услуги са административни актове, но описаните в тях действия на административния орган също имат характера на индивидуални административни актове съгласно чл. 21, ал. 1 от АПК¹⁹.

В §1, т. 2 от ДР на ЗА законодателят не е включил изрично издаването на документи, които са от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Въпреки това няма съмнение, че в случаите, попадащи в приложното поле на чл. 21, ал. 3 от АПК, административната услуга за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения представлява индивидуален административен акт. Тя е такъв акт както когато удовлетворява искането на заявителя за издаване на документа, така и когато му се отказва извършването на услугата. Административният орган е сезиран с искане за извършване на административна услуга, когато до него е подадено заявление за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения. Необходимо е въз основа на закон да съществува задължение за органа да издаде документа и съответното право на заявителя да го получи. Характерът на документа по чл. 21, ал. 3 от АПК е такъв, че е от значение за признаване, упражняване

¹⁸ Удостоверенията за търпимост следва да се числят по-скоро към индивидуалните административни актове по чл. 21, ал. 2 от АПК поради техния констативен характер, но в съдебната практика същите се разглеждат предимно като попадащи в приложното поле на чл. 21, ал. 3 от АПК.

¹⁹ Така поддържат проф. Д. Хрусанов и проф. Д. Костов в становище по проекта на ЗИД на АПК №754-01-16 и внесените предложения и изразени становища по този проект. Становището е достъпно на <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/66637>, достъп за последен път 23.06.2022.

или погасяване на права или задължения на заявителя. Извършването на административната услуга чрез последващото издаване на документа съдържа характеристиките на индивидуален административен акт, тъй като именно волеизявлението за издаване на документа създава за заявителя благоприятна правна последица, свързана с възможността той да се ползва от него за признаване, упражняване или погасяване на свои права и задължения. Същевременно отказът, изричен или мълчалив, за издаване на такъв документ засяга неблагоприятно самостоятелно субективно материално право на заявителя, тъй като води до невъзможност последващи правоотношения да се развият законосъобразно. Поради това в хипотезата на чл. 21, ал. 3 от АПК индивидуален административен акт е волеизявлението, респективно отказът за извършване на услугата, а не материалният резултат – издаденият документ. За разлика от чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от АПК, при които за характера на акта се съди от неговото съдържание, съдържанието на документа по чл. 21, ал. 3 от АПК не е определящо. И поради тази причина законодателят е предвидил възможността за оспорване на съдържанието на издадения документ само по административен ред – чл. 81, ал. 2 от АПК.

Заключение

В заключение следва да се припомни, че в първоначалния си вид §10 на публикувания на 04.12.2018 г. за обществено обсъждане законопроект за изменение и допълнение на АПК предвиждаше нарочна уредба на административното обслужване в самостоятелна глава. Очакваше се включване в кодекса и на уредба на административните услуги. Предложеният чл. 106б, ал. 1 гласеше: „Административна услуга е: 1. предвиденото в нормативен акт издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; 2. предвиденото в нормативен акт издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; 3. издаването, на правно основание, на документи, предоставянето на информация или данни на граждани и организации, с които се удостоверяват факти с правно значение или които са от значение за признаване, упражняване или погасяване на техни права или задължения“. За целите на настоящия анализ не се налага обсъждане на причините, поради които така зало-

женото предложение впоследствие отпадна от окончателния вариант на ЗИД на АПК и доколкото това беше уместно.

В контекста на споделеното дотук намирам, че би било удачно *de lege ferenda* законодателят да включи сред изброяването на административните услуги в §1, т. 2 от ДР на ЗА и издаването на документи, които са от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения.

Използвана литература

1. Еленков, Ал. и др. Административнопроцесуален кодекс. Систематичен коментар. Проблеми на правоприлагането. Анализ на съдебната практика. София: Труд и право, 2013.

2. Николова, Р. Учебно помагало по административно право. София: НБУ, 2020.

3. Стайков, И. Съдебният контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза. // Законът на правото и правото на закона, Сборник. София: НБУ, 2015, с. 110-119.

4. Хрусанов Д., Костов Д. Становище по проекта на ЗИД на АПК №754-01-16 и внесените предложения и изразени становища по този проект (<https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/66637>, 23.06.2022).

За контакти:

Гл. ас. д-р Памела Бучкова

Нов български университет

E-mail: pamelaboutchkova@gmail.com