

ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ ЗА ИНДИВИДУАЛНИТЕ И ОБЩИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

*Докторант в редовна форма на обучение
„Административно право и административен процес“
Цветанка Иванова Иванова-Стоянова
Институт за държавата и правото при БАН*

ON SOME ISSUES OF INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS AND NON-NORMATIVE ADMINISTRATIVE ACTS

*Full-time of Doctoral Student of Ph.D. “Administrative law and
administrative process” Tsvetanka Ivanova Ivanova – Stoyanova
Institute for the State and the Law – Bulgarian Academy of Law*

Резюме: Спецификата на отделните видове административни актове ни поставя пред задължението задълбочено да изследваме съдържанието и целите, които са поставени с издаването им и да направим правилна преценка за това кои са конкретните адресати и какви са правните последици. Необходимостта от прецизност към познанието на същността на административните актове дава увереността да се опознават в дълбочина и засегнатите права и законни интереси на адресатите, а оттам и придобиване на знание за цялостното регулиране на обществените отношения в областта на административното право към конкретен момент от обективната действителност.

Ключови думи: *индивидуални административни актове, общи административни актове*

Abstract: The specificity of the different types of administrative acts puts us in front of the obligation to thoroughly study the content and objectives set with their issuance and to make a correct assessment of who are the specific addressees and what are the legal consequences. The need for precision to knowledge of the nature of administrative acts gives confidence to know in depth the affected rights and legitimate interests of the addressees, and hence the acquisition of knowledge about the overall regulation of public relations in the field of administrative law at a particular time of objective reality.

Key words: *individual administrative acts and non-normative administrative acts*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2021.291>

Въведение

За изпълнението на своите задачи за целенасочено въздействие върху гражданите на Република България и регулиране на обществените отношения в областта на административното право централните и териториалните органи на изпълнителната власт издават триединство от административни актове – индивидуални, общи и нормативни административни актове. В настоящия случай са разгледани някои въпроси само за два от тези видове – индивидуални административни актове и общи административни актове.

Изложение

Едни от най-демократичните принципи – принципът на правотова държава и на разделението на властите се закрепват в Конституцията на Република България чрез изискването за съдебен контрол за законност на актовете и действията на администрацията чрез установяването на обща клауза за обжалване от гражданите и юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените в закон (възможност, обективирана чрез чл. 120, ал. 2 от Конституцията на Република България).

1. По някои въпроси за индивидуалните административни актове

1.1. Дефиниция за индивидуален административен акт

Легалното определение за индивидуален административен акт намира израз в чл. 21 от АПК. Този акт се прилага еднократно спрямо точно определен адресат, издаден е на законно правно основание при изрично или изразено с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен за това орган или организация от лица с публични функции или организации, предоставящи обществени услуги, и с него се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации. Приравнен на индивидуален административен акт е и отказът за издаването му. В правната литература се застъпва становището, че *„понятието, очертано от определението за индивидуален административен акт, обхваща визираните*

те в него случаи без каквато и да е презумпция за законосъобразност и за действителност”¹. Чл. 21, ал. 2 приобщава към индивидуалните административни актове декларативните и констативните административни актове, с които компетентният за издаването им субект волеизявява за признаване, упражняване и погасяване на права или задължения на адресата (по ал. 2), както и конститутивните административни актове, с които се признават, упражняват или погасяват права или задължения и отказът да се издаде такъв документ (ал. 3) и на последно място – индивидуалният административен акт, представляващ отказ на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

1.2. Примери за индивидуални административни актове съгласно практиката на Върховния административен съд

а) **Заверка на молба – декларация** – заверката представлява административна услуга съгласно §1, т. 2, б. „а“ от Закона за администрацията и е индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 3 от АПК – като такава тя, ведно с отказа за извършването ѝ (включително липсата на изрично произнасяне от компетентния административен орган, при което се формира мълчалив отказ по чл. 58, ал. 1 от АПК) подлежат на съдебно обжалване. Приложим е параграф 8 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК, съгласно който за административната услуга се прилагат правилата за издаване на индивидуалните административни актове и тяхното обжалване, включително и отказите за извършването им².

б) **Отказ да се издаде скица** – издаването на скица представлява административна услуга по §1, т. 2, б. „а“ от Закона за администрацията и е индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 3 от АПК. Скицата е копие-извадка от действащ план и за издаването ѝ е без значение дали заявителят е собственик на недвижимия имот, негов ползвател или друго трето лице и дали имотът е с титуляр на собственост – друго лице, тъй като тези обстоятелства и характеристиките на имота се отбелязват в самата скица – тя удостоверява фактическо-

¹ Тодоров, И. (2007). Понятието за индивидуален административен акт по АПК. Прилагането на европейското право и съвременни тенденции. София: Сиела.

² Решение №9348 от 18.06.2019 г. по адм. д. №1339/2018 г. на Върховния административен съд, Трето отделение.

то положение на имота, а и правото на собственост не произтича от нея³.

в) **Болничен лист** – представлява удостоверителен индивидуален административен акт, издаден от овластен държавен експертен орган. ВАС приема, че органи, които издават актове, представляващи експертиза на временна неработоспособност, са от категорията на административните органи и като такива всички техни актове по повод на експертизата за временна нетрудоспособност подлежат на обжалване. Законът за здравето (чл. 112) предвижда специален ред за административен контрол на актовете, като сроковете за изготвяне на медицинска експертиза са инструктивни, но сроковете за оспорването ѝ – преклузивни (14-дневен срок за обжалване пред лекарска консултативна комисия на решенията на лекуващия лекар; 14-дневен срок за обжалване решенията на лекарската консултативна комисия и центровете за спешна помощ пред ТЕЛК; 14-дневен срок от получаването на решенията на ТЕЛК пред НЕЛК и срещу решенията на НЕЛК – пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя по реда на АПК). Актовете на медицинската експертиза влизат в сила, когато срокът за обжалване изтече или редът за обжалване е изчерпан. По своето правно естество болничният лист е удостоверителен индивидуален административен акт, издаден от овластен за целта държавен експертен орган. Като официален документ той има доказателствена сила за установените в него обстоятелства съгласно чл. 179, ал. 1 от ГПК⁴.

г) **Заповед по чл. 327 от Закона за съдебната власт за „обръщане на внимание“ на магистрат** – тази заповед се издава по преценка на административен ръководител на магистрат, като по аргумент от чл. 328 от Закона за съдебната власт се прилагат правилата на АПК, уведомява се ВСС и оспорването на мярката по чл. 327 от ЗСВ се разглежда като оспорване на индивидуален административен акт⁵. Установяването на нарушението по [чл. 327 ЗСВ](#) трябва да бъде извършено по несъмнен начин, да се даде възможност на съ-

³ Решение №6032 от 22.04.2019 г. по адм. д. №13639/2017 г. на Върховния касационен съд, Трето отделение

⁴ Решение №12959 от 03.11.2009 г. на ВАС по адм. дело №6251/2009 г., Шесто отделение.

⁵ Решение №6932 от 22.05.2014 г. на ВАС по адм. дело №2585/2014 г., Шесто отделение.

дията, прокурора или следователя да направи възражения, да даде обяснение и да вземе отношение по образуването срещу него такова производство, като се даде възможност за участие при събирането на доказателства, тяхната проверка и за организирането на защитата си.

д) **Положителното решение на ВСС за повишаване в ранг на магистрат** – също е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Този акт е облагодетелстващ магистрата и не засяга права, свободи и законни интереси на трети лица и влиза в сила веднага след издаването му.

е) **Удостоверение за наследници** - съгласно чл.21, ал.3 АПК и Наредба № РД-02-20-6 от 24.04.2012 г. за издаване на удостоверения въз основа на регистъра на населението, издадена от МРРБ и МП, удостоверението за наследници, издадено от длъжностно лице в общината, е индивидуален административен акт.

Има още множество примери за индивидуални административни актове, които не е възможно да бъдат обхванати в цялост в настоящата работа. Важно е да се отбележи, че е достатъчно административният акт да бъде издаден от компетентен орган или друг овластен субект по силата на закона и да създава права или задължения или непосредствено да засяга права, свободи или законни интереси на адресата, за да се приеме, че един документ е индивидуален административен акт. Без значение е дали той ще бъде обозначен като „индивидуален административен акт“, ако обективира в себе си признаците – в тази хипотеза, той задължително ще бъде подведен под разбирането му за такъв, както и дали административният орган ще избере различно наименование на акта – това не променя неговото съдържание, а именно неговото съдържание е това, което определя същността му⁶.

2. По някои въпроси за общите административни актове

2.1. Дефиниция – легалното определение се съдържа в чл. 65 от 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 ак-*

⁶ Решение №927 от 25.01.2021 г. по адм. д. №3368/2020 на Върховния административен съд, Седмо отделение.

тове“. В правната доктрина е широк диапазонът на възприемане на общия административен акт – от отричането му като възприеман за възможен да се разпадне на множество индивидуални актове⁷, през възприемането на кратка дефиниция за него като „административен акт, който се отнася до определен случай и до неопределено число лица“⁸ до възприемането му като „разпореждане, решение или друга официална мярка, предприета от административния орган, за регулиране на индивидуален случай (казус) в сферата на публичното право с пряк външен правен ефект“⁹.

Разграничението между индивидуален административен акт по чл. 21 от АПК и общия административен акт по чл. 65 от АПК се определя от кръга на адресатите, които са засегнати от издаването им. Докато при индивидуалния административен акт се засягат права, свободи или законни интереси върху определен или поне определяем кръг от лица, при общия административен акт този кръг лица е неопределен.

2.2. Примери за общи административни актове съгласно практиката на Върховния административен съд:

а) **Становище на министъра на околната среда и водите по екологична оценка на Общия устройствен план на община** – представлява общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК.

б) **Указанията на ДКЕВР в изпълнение на чл. 36, ал. 1 от Закона за енергетиката** са общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК – те са с еднократно правно действие и действат през определения регулаторен период. С тях се дават задължителни указания на електроразпределителните дружества относно начина на образуване на цените за пренос на електрическата енергия през електроразпределителните мрежи¹⁰.

в) **Постановлението на Министерския съвет, което ежегодно утвърждава размера на таксите за кандидатстване и за обуче-**

⁷ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. (2012). Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби.

⁸ Петров, В. (2017). Общият административен акт. София: Сиела.

⁹ Еленков, А. и др. Административнопроцесуален кодекс – систематичен коментар, проблеми на правоприлагането, анализ на съдебната практика. София: Труд и право.

¹⁰ Решение №13570 от 17.10.2013 г. на ВАС по адм. дело №5449/2011 г., Четвърто отделение.

ние на студенти и докторанти в държавните висши училища – то също е общ ненормативен административен акт, тъй като макар и да е адресирано до неограничен брой субекти, то има еднократно правно действие по отношение на всеки един от тях, което се изразява в задължението им за еднократно заплащане на определена такса за кандидатстване или годишна такса за обучение. Без значение за еднократността на действието е фактът, че годишната такса за обучение на студентите и докторантите се заплаща на равни вноски в началото на всеки семестър от календарната година, тъй като съвкупността им представлява една годишна такса. Освен това постановлението не създава правила за поведение, каквито съдържат подзаконовите нормативни актове, а създава задължение за определен кръг правни субекти за плащане на такса, съответно за кандидатстване или за обучение във висше училище¹¹.

г) Решение на общински съвет, с което се определя размерът на таксата за битови отпадъци – този административен акт има еднократно правно действие за съответната календарна година, с него се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица¹².

д) Решение на общинския съвет за промяна на имената на улици¹³ – решението има еднократно правно действие, засяга административноправния статут на лицата, и по-конкретно тяхната адресна регистрация (постоянен или настоящ адрес) на улиците, чиито имена общинския съвет променя.

Производството по издаването на общите административни актове представлява последователност от правни и фактически действия, всяко едно от които е относително обособено. На тях не се придава самостоятелно значение, доколкото те са насочени към подготовката на крайния факт – общият административен акт, чието издаване подготвят.

Както за индивидуалните, така и за общите административни актове важи постановката, че правото да ги обжалват имат само за-

¹¹ Решение №3666 от 19.03.2009 г. на ВАС по адм. дело №13872/2008 г., петчленен състав, I колегия.

¹² Решение №15474 от 23.11.2011 г. на ВАС по адм. дело №6720/2011 г., Трето отделение.

¹³ Определение №3348 от 09.03.2011 г. на ВАС по адм. д. №2980 / 2011. г, докладчик съдията Йовка Дражева.

интересованите лица. Най-общо това са всички лица, които законът легитимира и на които дава правната възможност поради наличието на правен интерес при тях да ги обжалват по правилата на АПК.

Заклучение

Сходството между индивидуалния и общия административен акт не ги поставя в съотношение на поглъщане помежду им. Не споделям мнението, че общият административен акт е сбор от множество индивидуални административни актове, напротив – и двата вида административни актове съществуват самостоятелно, независимо един от друг и регулират обществени отношения по различен начин досежно момент, адресати и правни последици.

Използвана литература

1. Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. (2012). Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби.

Dermendghiev, I., Kostov, D., Hrusanov, D. (2012). Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Sofia: Sibi.

2. Еленков, А. и др. Административнопроцесуален кодекс – систематичен коментар, проблеми на правоприлагането, анализ на съдебната практика. София: Труд и право.

Elenkov, A. i dr. Administrativnoprotsesualen kodeks – sistematischen komentar, problem na pravoprilaganeto, analiz na sadebnata praktika. Sofia: Trud I pravo.

3. Петров, В. (2017). Общият административен акт. София: Сиела.

Petrov, V. (2017). Obshtiat administrativen akt. Sofia: Ciela.

4. Тодоров, И. (2007). Понятието за индивидуален административен акт по АПК. Прилагането на европейското право и съвременни тенденции. София: Сиела.

Todorov, I. (2007). Poniatieto za individualen administrativen akt po APK. Prilaganeto na evropeiskoto pravo I savremenni tendentsii. Sofia: Ciela.

За контакти: Докторант Цветанка Иванова-Стоянова
Институт за държавата и правото при БАН
bsslaw14@gmail.com