

---

Въпрос № 13. Административният акт – понятие, видове и действие

---

I. План

1. Понятие за административен акт.
2. Видове административни актове.
3. действие на административните актове.
4. Мълчалив отказ и мълчаливо съгласие.

II. Нормативни източници

Конституция на Република България  
Закон за нормативните актове  
Административнопроцесуален кодекс

III. Изложение

1. Понятие за административен акт



**Административен акт** е едностранно властническо волеизявление на орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги; с което волеизявление се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или отделни организации, или на неограничен брой лица, чието изпълнение може да се реализира с помощта на административната принуда.

Ето някои примери за административни актове:

➡️ Принудителното задържане на пътно превозно средство чрез техническо средство – скоба е принудителна административна мярка. По своя характер тя е форма на държавна принуда, а по своето предназначение цели да отстрани вредните последици от констатирано правонарушение – паркиране на определените за целта места, без да е заплатена дължимата за това такса по чл. 99, ал. 3 от Закона за движение по пътищата. Мярката е предвидена в закон – чл. 167, ал. 2, т. 2 от Закона за движение по пътищата. С оглед на това по своя характер прилагането ѝ представлява проява на властта на съответния орган едностранно да предизвика промяна в правната сфера на адресата на мярката и следователно актът, с който се реализира има белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК<sup>1</sup>.

➡️ Съгласно чл. 55, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи, полицейските органи могат да издават разпореждания до държавни органи, организации, юридически лица и граждани, когато това е необходимо за изпълнение на възложените им функции. По своя правен характер разпорежданията са индивидуални административни актове по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК<sup>2</sup>.

➡️ Вписването на лицето в Дирекция „Бюро по труда“ като безработно лице, представлява изразено с действие властническо волеизявление на административен орган, въз основа на което за регистрираното лице се пораждат права и възникват задължения. Затова по своето естество регистрацията в Дирекция „Бюро по труда“ представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Компетентният орган да осъществи регистрацията в Дирекция „Бюро по труда“ е директорът на съответната Дирекция „Бюро по труда“<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Решение № 10 от 5.1.2015 г. по адм. д. № 2307 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>2</sup> Решение № 241 от 11.1.2016 г. по адм. д. № 1252 от 2015 г. на ВАС, V отделение.

<sup>3</sup> Решение № 1186 от 29.1.2014 г. по адм. д. № 12488 от 2013 г. на ВАС, VI отделение.

Административният акт притежава следните юридически белези:

1. това е волеизявление с властнически характер;
2. издава се от орган от системата на изпълнителната власт<sup>4</sup>, от лицата, осъществяващи публични функции, и от организациите, предоставящи обществени услуги;
3. едностранно предизвиква правни последици;
4. юридически акт, пораждащ предвидените в административноправната норма последици за своите адресати, като:
  - 4.1. създава права или задължения на отделни граждани или организации, или на неограничен брой лица,
  - 4.2. непосредствено засяга права, свободи или законни интереси на отделни граждани или отделни организации, или на неограничен брой лица;
5. намира проявление в областта на изпълнителната дейност;
6. издава се въз основа и в изпълнение на закона;
7. в определени случаи до привеждане в изпълнение на неговите правни последици може да се стигне с помощта на административната принуда.

Понякога изпълнително-разпоредителен орган може да издаде юридически акт, но той да не притежава характеристиките на административен акт:

⇒ Заповедта за провеждане на конкурс не засяга права или законни интереси на граждани или организации, нито създава задължения, а е част от административна процедура и създава възможност за участие в конкурса<sup>5</sup>.

⇒ Решението на началника на районна служба „Пожарна безопасност и защита на населението“, представено съгласно чл. 143, ал. 1, т. 2 от Закона за устройство на територия (ЗУТ), в хода на процедура по съгласуване и одобряване на инвестиционни проекти, регламентирана в чл. 141 и сл. от ЗУТ, е част от производството по одобряване на инвестиционни проекти и попада в хипотезата на чл. 21, ал. 5 от АПК, според която не са индивидуални административни актове волеизявленията, които са част от производствата по издаване на индивидуални или общи административни актове<sup>6</sup>.

Разграничение между административен акт и правораздавателен акт<sup>7</sup>:

Таблица № 1

<i>Административен акт</i>	<i>Правораздавателен акт</i>
<i>1. Същност на дейността, в резултат на която се издава актът</i>	
С административния акт не се разрешават правни спорове <sup>8</sup> .	С правораздавателния акт се решава правен спор.

<sup>4</sup> Президентът на републиката, когато назначава и освобождава от длъжност висшия команден състав на въоръжените сили и удостоява с висши военни звания (чл. 100, ал. 2 от Конституцията), назначава и освобождава от длъжност и държавни служители, определени със закон (чл. 98, т. 7 от Конституцията), или дава, възстановява или лишава от българско гражданство (чл. 98, т. 9 от Конституцията); общинските съвети, когато издават наредби по чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА; районният съд, когато издава решение за задължително лечение на лица по чл. 146, ал. 1, т. 1 и т. 2 от Закона за здравето и др. също издават административни актове. Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България: обща част. 5-то доп. изд.* София: Сиби, 2010, 146.

<sup>5</sup> Определение № 5489 от 10.5.2016 г. по адм. д. № 2676 от 2016 г. на ВАС, VII отделение. Определение № 6089 от 19.05.2016 г. по адм. д. № 5480 от 2016 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>6</sup> Решение № 30 от 4.1.2017 г. по адм. д. № 11061 от 2015 г. на ВАС, V отделение.

<sup>7</sup> Лазаров, К. Административен акт – понятие, видове., 2008. В: *Юридически свят*, 2008 (1), 13.

<sup>8</sup> При разглеждане от по-горестоящ административен орган на жалба или протест срещу административен акт на по-долустоящ орган съществува индикация за спор, но липсват всички елементи на правораздаването.

<i>2. Инициатива за издаването на акта</i>	
Производството по издаване на индивидуален административен акт започва по инициатива на компетентния орган (служебно) или по искане на гражданин или организация, а в предвидените в закона случаи – на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган.	Спорът не се повдига служебно от правораздавателния орган, а от друг правен субект чрез сезиране.
<i>3. Характер на производството по издаване на акта</i>	
Административното производство не е състезателно <sup>9</sup> .	Решаването на спора е резултат от състезателно производство.
<i>4. Правно положение на решаващия орган</i>	
Административният акт може да бъде издаден и от по-горестоящия орган.	Правораздавателният орган действа самостоятелно и независимо.
<i>5. Характеристика на акта</i>	
Административният акт не се ползва със сила на присъдено нещо.	Правораздавателният акт има сила на присъдено нещо <sup>10</sup> .

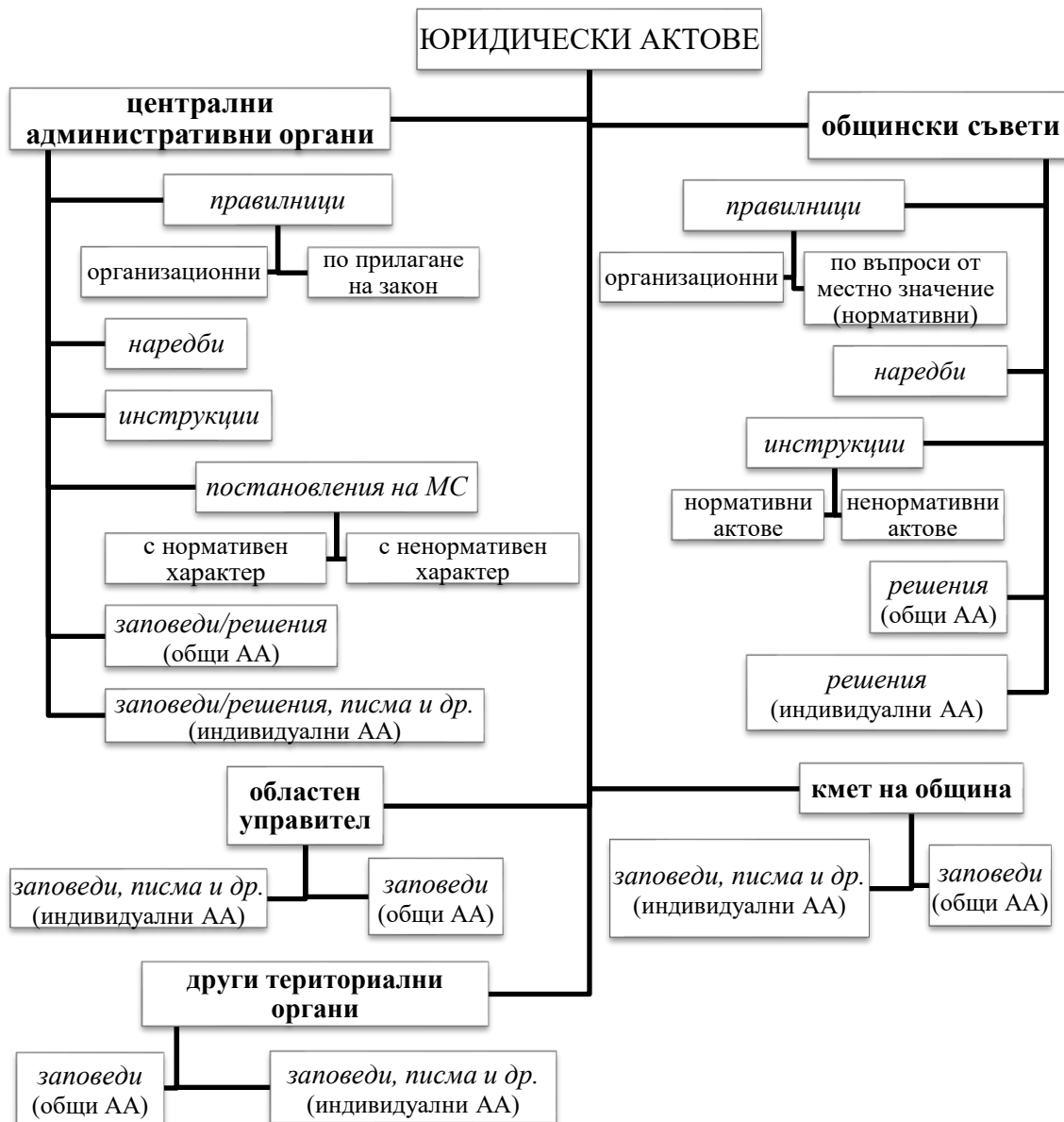
## 2. Видове административни актове

2.1. Според съдържанието и юридическите им свойства административните актове се подразделят на нормативни, общи, индивидуални.

Фигура № 1

<sup>9</sup> Даже, когато участват страни с противоречиви интереси, производството няма онзи елемент на състезателност, характерен за съдебното производство.

<sup>10</sup> Влезният в сила правораздавателен акт не може да бъде оспорен с обикновени средства на обжалване пред по-горна съдебна инстанция. Разрешаваният с правораздавателния акт спор не може да бъде пререшаван от органа, който го е постановил, и спорът не може да бъде поставен за разглеждане от съда отново между същите страни, на същото основание и със същото искане.



**Нормативните административни актове** са подзаконови административни актове, които съдържат административноправни норми, отнасят се за неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие (чл. 75 от АПК).

Понятието „нормативен акт“ се използва в Конституцията на Република България: „Всички нормативни актове се публикуват. Те влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок“ (чл. 5, ал. 5).

Съобразно чл. 6 от ЗНА Министерският съвет издава постановление, когато:

- 1) приема правилници, наредби или инструкции;
- 2) когато урежда съобразно законите обществените отношения в областта на неговата изпълнителна и разпоредителна дейност“.



**Правилникът** е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност (чл. 7, ал. 1 от ЗНА).

➡ Примери за такъв нормативен административен акт в първото предложение са Правилник за прилагане на Закона за движението по пътищата и Правилник за прилагане на Закона за развитието на академичния състав в Република България. Примери за организационни правилници са Правилник за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация; Правилник за устройството и дейността на дирекциите на националните паркове; Правилник за устройството и дейността на диализните центрове.



**Наредбата** е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен (чл. 7, ал. 2 от ЗНА). Нормативен акт се издава и в случаите, когато трябва да се приемат мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз или на международни договори, сключени от Европейските общности (чл. 7а от ЗНА).

➡ Нормативен акт от категорията на чл. 7, ал. 2 от ЗНА е Наредба за радиационната защита (на основание чл. 26, ал. 3 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия).

➡ Нормативен акт от категорията на чл. 7а от ЗНА е Наредба за изискванията за безопасност на магнитните детски играчки (на основание чл. 7а от Закона за нормативните актове във връзка с Решение на Европейската комисия 2008/329/ЕО от 21 април 2008 година за изискванията към държавите членки да гарантират, че магнитните детски играчки, пуснати или предлагани на пазара, имат предупреждение за рисковете за здравето и безопасността (ОВ, L 114/90 от 26 април 2008 г.).



**Инструкцията** е нормативен акт, с който висшестоящ орган дава указания до подчинени нему органи относно прилагане на нормативен акт, който той е издал или чието изпълнение трябва да осигури (чл. 7, ал. 3 от ЗНА).

➡ Примери за такъв вид нормативен административен акт са Инструкция за оразмеряване на бетонни пътни настилки или Инструкция за определяне на реда за ползване на отпуските от държавните служители в Държавна агенция „Национална сигурност“.

Министерски съвет приема две категории постановления – такива с ненормативен характер, когато съдържат административноправни норми.

➡ Примери за постановления с *нормативен* характер са Постановление № 142 на МС от 7.6.2019 г. за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете на Европейския съюз за програмния период 2021–2027 г.<sup>11</sup>; Постановление № 79 на МС от 13.4.2016 г. за осигуряване за безвъзмездно ползване на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти<sup>12</sup>; Постановление № 281 на МС от 7.11.2019 г. за одобряване на допълнителни трансфери по бюджетите на общините за 2019 г. за изплащане на допълнително възнаграждение за постигнати резултати от труда на директорите на общинските детски градини, училища, центрове за подкрепа за личностно развитие и центрове за специална образователна подкрепа<sup>13</sup>.

➡ Примери за постановления с *ненормативен* характер са Постановление № 1 на МС от 7.1.2016 г. за приемане на Наредба за управление на минните отпадъци<sup>14</sup>; Постановление № 5 на

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 46 от 11.6.2019 г., в сила от 11.6.2019 г., изм. и доп., бр. 67 от 23.8.2019 г., в сила от 23.8.2019 г.

<sup>12</sup> Обн., ДВ, бр. 31 от 19.4.2016 г., в сила от 19.04.2016 г., изм. и доп., бр. 32 от 13.4.2018 г., в сила от 13.4.2018 г., изм., бр. 34 от 23.4.2019 г., в сила от 23.4.2019 г.

<sup>13</sup> Обн., ДВ, бр. 89 от 12.11.2019 г., в сила от 12.11.2019 г.

<sup>14</sup> Обн., ДВ, бр. 5 от 19.1.2016 г., в сила от 19.1.2016 г.

МС от 21.1.2014 г. за приемане на Устройствен правилник на Министерството на отбраната<sup>15</sup>; Постановление № 1 на МС от 15.1.1996 г. за преобразуване на Санаторно-курортното управление към Министерството на здравеопазването<sup>16</sup>; Постановление № 22 на МС от 10.2.2012 г. за създаване на почивна база „Орлица“ – Пампорово<sup>17</sup>.

Общинските съвети издават *наредби*, с които уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение (чл. 8 от ЗНА). Съгласно чл. 21, ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация в изпълнение на правомощията си общинските съвети приема *правилници, наредби, инструкции* и др. актове.

Правилниците на общинските съвети могат да бъдат квалифицирани на две категории<sup>18</sup>:

- правилници, които общинският съвет приема по въпроси от *местно значение с нормативен* характер (чл. 21, ал. 2 във връзка с ал. 1 от ЗМСМА):

⇒ **Правилник за устройство и дейност и методика за оценяване на откупи и дарения на Софийска градска художествена галерия на основание чл. 17, ал. 2, т. 4 от Закона за културното наследство**; Правилник за символите, празниците и наградите на община Враца; Правилник за организацията и дейността на Общински съвет по наркотичните вещества – София (на основание чл. 21, ал. 1, т. 8, т. 23 и ал. 2 от Закона за местното самоуправление и местната администрация, чл. 15, ал. 1 от Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите и чл. 76, ал. 3 от Административнопроцесуалния кодекс); **Правилник за организацията и дейността на Общинско предприятие „Общински пазари и паркинги“ към Община Силистра** (на основание чл. 52, ал. 3 от Закона за общинската собственост); Правилник за управление на околната среда в Столична община; Правилник за финансово подпомагане на процедури и дейности по асистирана репродукция на семейства и лица, живеещи на семейни начала с репродуктивни проблеми на територията на Община Дупница; Правилник за устройството и дейността на Туристически информационен център – Ловеч в Община Ловеч (чл. 21, ал. 2 от ЗМСМА); Правилник за организацията и дейността на Център за подкрепа на личностно развитие „Васил Левски“ – Асеновград (на основание чл. 26, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищното образование); Правилник за организацията и дейността на Наблюдателна комисия при общински съвет – Благоевград (на основание чл. 170, ал. 2 от Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража).

- правилници с *организационно* значение – правилници за организацията и дейността на общинския съвет, неговите комисии и взаимодействието му с общинската администрация (чл. 21, ал. 3 от ЗМСМА).

Наредбите на общинските съвети могат да се обособят в две основни групи<sup>19</sup>:

- подзаконовни нормативни актове за прилагането на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен с вторичен характер, с които се конкретизират съществуващи правни норми (чл. 7, ал. 2 от ЗНА) и е налице изрична законова делегация за издаването им:

⇒ Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество в община Варна<sup>20</sup>; Наредба за реда и условията за упражняване правата на собственост на община

<sup>15</sup> Обн., ДВ, бр. 8 от 28.1.2014 г., в сила от 1.2.2014 г.

<sup>16</sup> Обн., ДВ, бр. 7 от 23.1.1996 г.

<sup>17</sup> Обн., ДВ, бр. 14 от 17.2.2012 г., в сила от 1.4.2012 г.

<sup>18</sup> Вълкадинова, В. Нормативните актове на общинските съвети. В: *Съвременна право*, 2008 (4), 20-21.

<sup>19</sup> Вълкадинова, В. *Цит. съч.*, 21-23.

<sup>20</sup> Редът за придобиване на право на собственост и на ограничени вещни права, за предоставяне за управление, под наем и за разпореждане с имоти и вещи – общинска собственост, и правомощията на кмета на общината, на кметовете на райони, на кметовете на кметства и на кметските наместници се определят с наредба на общинския съвет при спазване на разпоредбите на този закон и на специалните закони в тази

Пловдив в търговски дружества с общинско участие в капитала<sup>21</sup>; Наредбата за пазарите на територията на Столична община (НПТСО)<sup>22</sup>; Наредба № 26 за отглеждане на кучета, за овладяване популацията на безстопанствени животни на територията на община Димитровград и организация на работа и условия на отглеждане на кучета в общински приют за безстопанствени животни<sup>23</sup>; Наредба за управление на общинските пътища на територията на община Петрич<sup>24</sup>.

- наредби, с които да уреждат съобразно нормативните актове от по-висока степен *неуредени*<sup>25</sup> от тях обществени отношения с местно значение – проява на местно самоуправление по смисъла на чл. 3, ал. 1 от Европейската харта за местно самоуправление (чл. 8 от ЗНА), при които липсва законова делегация:

⇒ Примери за тази категория актове са Наредба за условията и реда за използване на спортните обекти, собственост на община Русе (приета на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА във връзка с чл. 103, ал. 2, т. 2, чл. 107, ал. 2, чл. 108, ал. 3 и чл. 116, ал. 2 от Закона за физическото възпитание и спорта, чл. 76, ал. 3 от АПК и чл. 8 от ЗНА) или Наредба за реда за провеждане на търговска дейност на територията на община Мездра.

Инструкциите на общинските съвети също са две категории, като първи са с *нормативен* характер:

⇒ Инструкция № 1 за мерките за защита на личните данни, събирани, обработвани, съхранявани и предоставяни от Община Гоце Делчев; Инструкция за условията и реда за издаване на карта за паркиране на местата, определени за превозни средства, обслужващи хора с трайни увреждания в Община Велико Търново; Инструкция по защита на населението от бедствия и аварии на община Добрич.

Другата категория инструкции на общинските съвети *нямат нормативен* характер, тъй като имат само единствено вътрешнослужебно приложение и не уреждат публичноправна задължителна уредба:

⇒ Вътрешни правила за документооборота и деловодната дейност в общинска администрация Своге; Инструкция за деловодната дейност в община Павел баня.

---

област (чл. 8, ал. 2 от Закона за общинската собственост). Решение № 10778 от 10.7.2019 г. по адм. д. № 3366 от 2018 г. на ВАС, III отделение.

<sup>21</sup> Условията и редът за упражняване на правата на собственост на общината в търговски дружества с общинско участие в капитала и за участието на общината в граждански дружества и за сключване на договори за съвместна дейност се определят с наредба на общинския съвет (чл. 51а, ал. 4 от Закона за общинската собственост).

<sup>22</sup> „Съгласно чл. 18 ЗМСМА, общинският съвет е орган на местното самоуправление, който управлява общинското имущество. За изпълнение на това си правомощие общинският съвет разполага с различни правомощия. Той може да приема наредби, чрез които да регулира обществените отношения, свързани с използването на общинската собственост. [...] Наредбата не е приета от общинския съвет в качеството му на управляващ правата на едноличния собственик на капитала, а в качеството му на орган на местното самоуправление, за което има нарочна законова делегация – чл. 51а, ал. 4 ЗОС“. Решение № 92 от 6.1.2014 г. по адм. д. № 11928 от 2012 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>23</sup> Организацията на работата и условията на отглеждане на кучетата във временните приюти по ал. 4 се определят с наредба на съответния общински съвет и се осъществяват под постоянното наблюдение на организациите за защита на животните (чл. 47, ал. 5 от Закона за защита на животните). Решение № 744 от 23.10.2018 г. по адм. д. № 512 от 2018 г. на Административен съд – Хасково.

<sup>24</sup> Правомощията на кметовете по управлението на общинските пътища се определят с наредба на общинския съвет (чл. 23 от Закона за пътищата). Решение № 11650 от 1.8.2019 г. по адм. д. № 7807 от 2018 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>25</sup> Наредбата на общинския съвет „като подзаконов нормативен акт не следва да преуреща определени обществени отношения, тъй като се създава правна несигурност във връзка с приложението на нормативните актове са правилни“. Решение № 231 от 9.1.2006 г. по адм. д. № 8015 от 2005 г. на ВАС, III отделение.



**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 (чл. 65 от АПК).

„Общият административен акт, издаден при специално нормативно овластяване, се ползва от мотивите за приемане на нормативния акт. Общият административен акт се издава, за да се постигнат целите<sup>26</sup>, които се поставят с нормативния акт, и очакваните резултати от прилагането му“<sup>27</sup>.

⇒ Общи административни актове са заповедите на министъра на здравеопазването по предложение на главния здравен инспектор, с които се разпорежда задължителна изолация на лица (извън болните от и заразноносителите на заразни болести извън болни от и заразноносителите на антракс, бруцелоза, вариола, вирусни хеморагични трески, дифтерия, ебола, жълта треска, кореман тиф, малария, полиомиелит, тежък остър респираторен синдром, туберкулоза с бацилоотделяне, холера, чума и COVID-19), както и задължителна карантина на контактните с тях лица, въз основа на извършена оценка на съществуващия епидемичен риск от разпространението на съответната заразна болест (чл. 61, ал. 3 от Закона за здравето).

⇒ Общи административни актове са заповедите на министъра на здравеопазването по предложение на главния държавен инспектор, с които се определя срока на задължителната изолация при лица, болни от и заразноносителите на антракс, бруцелоза, вариола, вирусни хеморагични трески, дифтерия, ебола, жълта треска, кореман тиф, малария, полиомиелит, тежък остър респираторен синдром, туберкулоза с бацилоотделяне, холера, чума и COVID-19; както и на лица, болни от и заразноносителите на заразни болести извън изброените болести; на подлежащи на задължителна карантина контактните с тях лица, въз основа на извършена оценка на

<sup>26</sup> Виж в този смисъл съдебната практика по специфично наименован юридически акт: „Актът на Съвета за електронни медии (СЕМ) от 2.7.2007 г., който е предмет на съдебен контрол е именуван „декларация“. В чл. 32, ал. 2 от Закона за радиото и телевизията изрично е предвидено, че в изпълнение на своите правомощия СЕМ приема правилници, решения и декларации и дава становища в предвидените от закона случаи. Следователно правото на СЕМ да издава декларации е нормативно уредено. В тази връзка приетото от тричленния състав на ВАС, че оспореното решение е постановено извън предоставената от закона компетентност на СЕМ не намира нормативна опора. Основният спорен въпрос е изясняването на правната природа на процесната декларация. Както в Закона за радиото и телевизията, така и в Закона за нормативните актове не се съдържа легална законова дефиниция на това понятие. В: Речник на чуждите думи в българския език, Издателство „Наука и изкуство“ 2005 г. се съдържа следното обяснение: декларация (лат. deklaratio) – 1. официално и тържествено изявление; 2. обявяване, заявяване, тържествено прогласяване на основни принципи, схващания и пр.; 3. официален документ за вписване на определени сведения. Очевидно последният смисъл не касае настоящата декларация. В правната доктрина по конституционно право се приема, че декларациите са неюридически актове. С декларациите Народното събрание взема отношения към събития или въпроси от вътрешно и международно естество, обявява своя позиция по тези въпроси. В тази връзка е Конституционно право на Република България, Изд. „Юриспрес“ 2001 г. с автор проф. Борис Петров Спасов, чл. кор. на БАН. В тази връзка е и развитата в Конституционно право под авторството на проф. д-р Стефан Стойчев теза. Съгласно последния декларациите са израз на отношението на Народното събрание към проблемите на вътрешната и външната политика. Тези актове, без да са юридически, маркират някои акценти в политиката на държавните органи. Те представляват политическа директива за дейността им, без да са юридически задължителни за тях. От изложеното категорично се налага изводът, че декларациите са неюридически актове, поради което, поначало не могат да бъдат и общи административни актове по смисъла на чл. 65 АПК. Но в декларацията на съвета за електронни медии от 2.07.2007 г. се съдържа следния абзац: „Е. СЕМ реши: Отлага финализирането на обявените аналогови телевизионни конкурси за градовете София, Варна и Пловдив до приемането на Националния цифров честотен план от Министерския съвет на Република България“. В тази ѝ част посочената декларация има характера на общ административен акт, тъй като с него се засягат права и законни интереси. Съгласно 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“. Решение № 425 от 11.1.2008 г. по адм. д. № 10805 от 2007 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>27</sup> Решение № 70 от 26.11.2009 г. по адм. д. № 5532 от 2008 г. на Административен съд – София-град.



съществуващия епидемичен риск от разпространението на съответната заразна болест (чл. 61, ал. 7 от Закона за здравето).

➡ „Плановете за управление на речните басейни се разработват за всеки район за басейново управление на водите и съдържат мерките за постигане на целите за опазване на околната среда, подробно уредени в закона. Тези мерки могат да засегнат права или законни интереси или да създадат задължения за частноправните субекти, като предвиждат забрани и ограничения. Именно поради това, ПУРБ по своя характер е общ административен акт и подлежи на оспорване по реда на АПК“ (на основание чл. 157, ал. 1, т. 8 от Закона за водите<sup>28</sup>).

➡ Примери за такива актове са: решението, с което се приема общинският бюджет, което може да бъде обжалвано от всеки, за който актът създава права или задължения или непосредствено засяга права, свободи или законни интереси<sup>29</sup>; решенията на общинските съвети, с които се определя такса за битови отпадъци представляват общ административен акт<sup>30</sup>; решение на общинския съвет, с което се приема организацията на работа на детски градини на територията на общината през летните месеци да се организира на база дежурни детски градини съгласно предоставени заявления за посещаемост представлява общ административен акт<sup>31</sup>.

➡ Указанията на Комисията за водно и енергийно регулиране към електроразпределителните дружества относно начина на образуване на цените за пренос на електрическата енергия през електроразпределителните мрежи при регулиране чрез метода „горна граница на приходи“ на основание чл. 36, ал. 1 от Закона за енергетиката, представляват общ административен акт, защото „са с еднократно правно действие – действат през определения регулаторен период, за който няма спор между страните, че е със срок на действие от 2008–2013 г.“<sup>32</sup>, отнасят се до неограничен, но определям кръг от адресати (електроразпределителните дружества, а не до всички субекти по Закона за енергетиката) и доколкото са задължителни за тях, представляват едностранно властническо волеизявление.

➡ Заповед на изпълнителният директор на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури (ИАРА), с която „административният орган е определил условията за улов на калкан за 2020 г., определил е критериите за допустимост на лицата и корабите, които имат право да получат индивидуални квоти за улов и да извършват риболов на калкан през 2020 г., които са приложими към всички лица и кораби без значение членство в организациите, признати по реда на чл. 10 или 10в от ЗРИ, определил е критериите за оценка на лицата, които са подали заявление за индивидуална квота при условията на чл. 30, ал. 9, изр. второ от ЗРА, отговарящи на критериите за допустимост, въз основа на които да се извърши класирането им, определил е реда за подаване на заявленията, реда за разглеждането им от посочения помощен орган, определил е правила за риболов на калкан, реда за допускане на научни наблюдатели на борда на риболовните кораби, одобрен е образец на заявление. Цитираната заповед, с която са определени общите условия, която е издадена на основание чл. 30, ал. 8, 9 и 10 от ЗРА има белезите на общ административен акт“<sup>33</sup>.

➡ Заповед на кмет на община относно организацията на движението по републикански път III-623 в урбанизираните територии, с която временно се забранява движението на тежкотоварни автомобили с общо тегло над 20 (двадесет) тона по републикански път III-623 в урбанизираната територия на град Бобов дол и по цялата улична мрежа на града<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Решение № 14316 от 7.11.2011 г. по адм. д. № 9500 от 2011 г. на ВАС, Петчленен състав. Решение № 10922 от 1.8.2012 г. по адм. д. № 5502 от 2010 г. на ВАС, VII отделение. Определение № 13598 от 9.11.2017 г. по адм. д. № 9701 от 2017 г. на ВАС, Петчленен състав.

<sup>29</sup> Решение № 11362 от 16.8.2013 г. по адм. д. № 2222 от 2013 г. на ВАС, III отделение.

<sup>30</sup> Решение № 540 от 18.8.2009 г. по адм. д. № 315 от 2009 г. на Административен съд – София–област. Решение № 1961 от 24.2.2015 г. по адм. д. № 8123 от 2014 г. на ВАС, VII отделение. Решение № 62 от 2.4.2021 г. по адм. д. № 7 от 2021 г. на Административен съд – Кърджали.

<sup>31</sup> Решение № 5785 от 27.4.2011 г. на ВАС по адм. д. № 1631 от 2011 г. на ВАС, III отделение.

<sup>32</sup> Решение № 13570 от 17.10.2013 г. по адм. д. № 5449 от 2011 г. на ВАС, IV отделение.

<sup>33</sup> Решение № 1193 от 29.1.2021 г. по адм. д. 10711 от 2020 г. на ВАС, V отделение.

<sup>34</sup> Решение 8473 от 13.7.2021 г. по адм. д. 3162 от 2020 г. на ВАС, III отделение.



**Индивидуален административен акт** е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт (чл. 21, ал. 1 от АПК).

Този юридически акт е *конститутивен*, защото поражда права и задължения, засяга правната сфера на отделните граждани или техните организации:

➡️ Примери за такъв вид административен акт са заповед на кмета на общината за изземване на общински имот, който се владее или държи без основание, не се използва по предназначение или необходимостта от него е отпаднала (чл. 65, ал. 1 от Закона за общинската собственост)<sup>35</sup>; принудителната административна мярка (ПАМ) се прилага с помощта на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК<sup>36</sup>.



**Индивидуален административен акт** е и волеизявлението, с което се декларират или констатират вече възникнали права или задължения, когато волеизявлението е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения (чл. 21, ал. 2 от АПК).

Този административен акт е *декларативен*, защото с него се *признава или отхвърля съществуването на едно право или задължение*, например удостоверение за наследници<sup>37</sup>. „Констативният акт е декларативен, не осъдителен административен акт и не подлежи на принудително изпълнение. Той е само административнопроизводствена предпоставка за издаването на друг акт“<sup>38</sup>.

➡️ Декларативни индивидуални административни актове са решенията на административни органи да издадат различни удостоверителни документи<sup>39</sup>.

➡️ По своята правна същност писмо, издадено от главния архитект на община „следва да се квалифицира като индивидуален административен акт по чл. 21, ал. 2 АПК, съдържащ изричен отказ да се изпълни правомощие по § 4, ал. 1, т. 2 от ЗКИР, който предвижда, че кадастралните планове и регистрите (разписните списъци) към тях, одобрени по реда на отменения Закон за единния кадастър на Народна република България и Закон за териториално и селищно устройство, се поддържат от общинската администрация, като в тях се отразяват всички настъпили изменения в недвижимите имоти, по ред, определен с Наредбата по чл. 31; измененията се одобряват със заповед на кмета на общината, а за градовете с районно деление – на кмета на района“. Вписването на един имот в разписния списък или постановеният отказ да се впише в разписния списък е „административен акт от категорията на декларативните, с които се констатират вече възникнали права или задължения“<sup>40</sup>.

➡️ Удостоверение за въвеждане в експлоатация на строеж е декларативен индивидуален административен акт<sup>41</sup>.

➡️ С ревизионния акт се установяват, изменят и/или прихващат задължения за данъци и за задължителни осигурителни вноски (чл. 118, ал. 1, т. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален

<sup>35</sup> Решение № 1234 от 17.6.2015 г. по адм. д. № 2768 от 2013 г. на Административен съд – Пловдив.

<sup>36</sup> Решение № 3260 от 7.3.2014 г. по адм. д. № 7361 от 2013 г. на ВАС, V отделение.

<sup>37</sup> Решение от 3.8.2011 г. по адм. д. № 118 от 2011 г. на Административен съд – Сливен.

<sup>38</sup> Решение № 1533 от 23.2.2004 г. по адм. д. № 10451 от 2003 г. на ВАС, II отделение.

<sup>39</sup> Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България: обща част. 5-то доп. изд.* София: Сиби, 2010, 163.

<sup>40</sup> Решение № 62 от 30.12.2008 г. по адм. д. № 361 от 2008 г. на Административен съд – Русе.

<sup>41</sup> Решение № 205 от 26.5.2021 г. по адм. д. № 64 от 2021 г. на Административен съд – Стара Загора.

кодекса). „Той не поражда, а установява публични задължения“<sup>42</sup>. Ревизионният акт е с декларативен административен акт<sup>43</sup>.

➡ Заповед на кмета на общината за възстановяване на собствеността върху новообразувани имоти по §4к, ал. 7 от ПЗР на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) представлява декларативен административен акт. Същата обективира придобитото право, което е възникнало в хода на реституционното земеделско производство, което е сложен фактически състав по ЗСПЗЗ и правилника за неговото приложение. Тази заповед възпроизвежда описанието на имота и неговите характеристики по одобрения и влязъл в законна сила план на новообразувани имоти. Отразяването на вече придобити права в този административен акт определя неговия декларативен<sup>44</sup> утежняващ<sup>45</sup> характер.

➡ Разпореждането за отпускане, изменение, осъвременяване, спиране, възобновяване, прекратяване и възстановяване на пенсия или добавките към нея по чл. 98, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване е декларативен административен акт<sup>46</sup>.

➡ Акт за установяване на публично държавно вземане<sup>47</sup> е „декларативен индивидуален административен акт, който придава ликвидност на публичното държавно вземане – установява го по основание и размер. Актът се издава в условията на обвързана компетентност. Резултатът от изпълнението му е имуществено разместване в размера по акта и на основанието по него. Вредите от това имуществено разместване са презюмирани и това и причината за допуснатото по силата на закона предварително изпълнение“<sup>48</sup>.

➡ Постановление, издадено на основание чл. 405а, ал. 1-2 от Кодекса на труда от контролните органи на инспекцията по труда, с което се обявява съществуването на трудово правоотношение, но работната сила се предоставя в нарушение на чл. 1, ал. 2 от Кодекса на труда (без да е сключен трудов договор), е декларативен индивидуален административен акт<sup>49</sup>.



**Индивидуален административен акт** е волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ (чл. 21, ал. 3 от АПК).

Това е *констативен* (удостоверителен) административен акт, с който се установява, удостоверява съществуването на *факти и обстоятелства* с административноправно значение:

➡ Издаване на различни удостоверения и свидетелства, съставяне на протоколи и описи, съставяне на констативни актове и др.<sup>50</sup>

➡ Ревизионен акт за начет за причинените от физическо или юридическо лице щети на държавното обществено осигуряване от неправилно извършени осигурителни разходи, включително от неправилно удостоверяване на осигурителен стаж или осигурителен доход и от актове на медицинската експертиза, които са отменени, поради нарушаване на нормативните разпоредби при издаването им констатира факта на увреждането<sup>51</sup>.

➡ Решенията на териториални експертни лекарски комисии (ТЕЛК) и Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК) по чл. 103 от Закона за здравето са констативни

<sup>42</sup> Решение № 16419 от 10.12.2013 г. по адм. д. № 5520 от 2013 г. на ВАС, I отделение.

<sup>43</sup> Решение от 5.10.2021 г. по адм. д. № 487 от 2021 г. на Административен съд – Велико Търново. Решение от 20.5.2021 г. по адм. д. № 538 от 2020 г. на Административен съд – Монтана.

<sup>44</sup> Решение № 7124 от 13.6.2008 г. по адм. д. № 3255 от 2008 г. на ВАС, IV отделение. Решение № 1726 от 10.2.2010 г. по адм. д. № 9410 от 2009 г. на ВАС, IV отделение. Решение № 1007 от 15.7.2021 г. по адм. д. 1222 от 20121 г. на Административен съд – Варна.

<sup>45</sup> Решение № 10376 от 29.7.2020 г. по адм. д. № 4663 от 2020 г. на ВАС, I отделение.

<sup>46</sup> Решение № 1356 от 3.2.2010 г. по адм. д. № 9772 от 2009 г. на ВАС, VI отделение.

<sup>47</sup> Определение № 4782 от 18.5.2022 г. по адм. д. № 3526 от 2022 г. на ВАС, VIII отделение.

<sup>48</sup> Определение № 4753 от 18.5.2022 г. по адм. д. № 3411 от 2022 г. на ВАС, I отделение.

<sup>49</sup> Определение № 9510 от 20.9.2021 г. по адм. д. № 9061 от 2021 г. на ВАС, VI отделение.

<sup>50</sup> Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България: обща част. 5-то доп. изд.* София: Сиби, 2010, 166.

<sup>51</sup> Решение № 1560 от 13.2.2007 г. по адм. д. № 9860 от 2006 г. на ВАС, VI отделение.

административни актове, с които тези органи на медицинската експертиза на работоспособността установяват съществуването на трайно намалената работоспособност като факт с правно значение по чл. 71 от Кодекса за социално осигуряване (лицата имат право на пенсия за инвалидност, когато са загубили напълно или частично работоспособността си завинаги или за продължително време)<sup>52</sup>.

⇒ Удостоверение за търпимост на строеж (гараж) е констативен административен акт, който установява „факт с правно значение – че строежът е търпим, като от подобни волеизявления зависи осъществяването на други права“<sup>53</sup>.

Удостоверителните индивидуални административни актове по чл. 21, ал. 3 от АПК са резултат от осъществяването на административна услуга по §1, т. 2, б. „а“ и б. „б“ от ЗА, уредена от гледна точка на волеизявлението (на правомощието) за неговото издаване. Волеизявления във връзка с административни услуги по §1, т. 2, б. „в“, „г“ и „д“ от ЗА са индивидуални административни актове по чл. 21, ал. 1 от АПК<sup>54</sup>:



**Административна услуга е:**

- а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение;
- б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения;
- в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице;
- г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга;
- д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация (§1, т. 2 от Допълнителната разпоредба на Закона за администрацията).



**Индивидуален административен акт** е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие (чл. 21, ал. 4 от АПК).

Индивидуален административен акт е:

- *волеизявлението*, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или организации;
- *волеизявлението за издаване* на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и *отказът да се издаде* такъв документ;
- *волеизявлението*, с което се декларират или констатират вече възникнали права или задължения;
- *отказ да се извърши определено действие*.

Волеизявлението може да е *изрично* (произнасяне чрез акт), изразено с *действие* или *бездействие*.

<sup>52</sup> Решение № 6845 от 2.7.2007 г. по адм. д. № 1311 от 2007 г. на ВАС, VI отделение.

<sup>53</sup> Определение № 1469 от 21.2.2022 г. по адм. д. 553 от 2022 г. на Административен съд – София-град.

<sup>54</sup> Янкулова, С., Т. Николова. Мълчаливото съгласие – ограничения. В: *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*. София: Труд и право, 2018, 25.

Съществуват индивидуални административни актове извън приложното поле на АПК<sup>55</sup>. По принцип Административнопроцесуалният кодекс въвежда за този вид актове обща клауза, която предвижда общо основание за тяхното издаване, контролиране и изпълнение, ако друго не е предвидено изрично в закона или в самия кодекс (чл. 2, ал. 1 от АПК).

Първото ограничаване на приложното поле на АПК в тази насока е ако в *специален закон* не са създадени особени правила. Административнопроцесуалният кодекс изрично посочва кои индивидуални административни актове не са в приложното му поле. Това са актовете:

1. на Народното събрание и на Президента на Републиката;
2. с които се упражнява законодателна инициатива;
3. с които се създават права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица (чл. 2, ал. 2 от АПК).

Не са индивидуални административни актове волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове или са част от производствата по издаване на нормативни актове.

⇒ Не е общ административен акт акта по одобряване на план-сметката за дейностите по чл. 66, ал. 1 от Закона за местните данъци и такси за съответната година, не се създават права или задължения, нито непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на граждани или юридически лица, поради което същата не представлява общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК, нито индивидуален административен акт, тъй като съгласно чл. 21, ал. 5 от АПК, волеизявленията, действията и бездействията, когато са част от производство по издаване или изпълнение на индивидуални или общи административни актове, не са индивидуални административни актове<sup>56</sup>.

⇒ „Чл. 32, ал. 1 ЗДОИ предвижда задължение за сезирания с искане за достъп до обществена информация орган, когато не разполага с исканата информация, но има данни за нейното местонахождение, да препрати заявлението на съответния орган или юридическо лице в 14-дневен срок, като уведоми заявителя. Волеизявлението, с което заявлението се препраща на органа или организацията, които разполагат с исканата информация, няма властнически характер и не засяга права и интереси на заявителите, тъй като не пречи до достъпа до информация. Този акт е с уведомителен характер и е в изпълнение на предвиденото в закона задължение на сезирания със заявление за достъп до обществена информация субект като етап от процедурата по предоставяне на обществена информация“<sup>57</sup>.

Не са индивидуални административни актове волеизявленията, с които се обявяват условията за участие в състезателно административно производство по издаването на индивидуални административни актове, освен ако в специален закон е предвидено друго (чл. 21, ал. 5 от АПК).

Таблица № 2

<i>Общи белези на административните актове</i>
1. Представяват властническо волеизявление.
2. Издават се от административни органи.
3. Пораждат права или задължения или засягат права, свободи или законни интереси на гражданите и организациите.

<sup>55</sup> Актът за констатиране на хулиганство не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК. Решение № 4736 от 28.4.2015 г. по адм. д. № 13028 от 2014 г. на ВАС, III отделение.

<sup>56</sup> Решение № 75 от 26.3.2020 г. по адм. д. № 4 от 2020 г. на Административен съд – Кърджали.

<sup>57</sup> Решение № 3299 от 25.3.2015 г. по адм. д. № 8581 от 2014 г. на ВАС, V отделение.

4. Оспорват се пред съд за своята законосъобразност.			
<i>Разграничение между видовете административни актове</i>			
<i>Характеристика</i>	<i>Индивидуални административни актове</i>	<i>Общи административни актове</i>	<i>Нормативни административни актове</i>
<i>Адресати</i>	определен брой лица	неопределен, но определяем брой лица	неопределен кръг лица
<i>Действие</i>	еднократно	еднократно	многократно
<i>Административните актове се оспорват за правилност</i>	да	да	не
<i>Оспорване пред погорестоящ административен орган</i>	да	да	не
<i>Действие на оспорването им пред съд</i>	спиращо изпълнението	не спиращо изпълнението	не спиращо изпълнението
<i>Срокове при оспорване пред съд</i>	да (14 дни от съобщаването)	да (30 дни от съобщаването или в 14-дневен срок от отделните съобщения до лицата, участвали в производството)	-
<i>Инициатива за стартиране на производството по издаване</i>	инициативата е на компетентния орган или по искане на гражданин или организация, а в предвидените в закона случаи – на прокурора, омбудсмана, погорестоящия или друг държавен орган	инициативата е на компетентния орган	инициативата е на компетентния орган
<i>Начин на издаване</i>	проектът на акта не подлежи на обсъждане	проектът на акта подлежи на обществено обсъждане в срок, който не може да бъде по-кратък от един месец от деня на уведомяването	проектът на акта се мотивира, подлежи на предварителна оценка за въздействието си и на обществени консултации в срок не по-кратък от 30 дни

2.2. Според начина на комуникация актовете могат да бъдат определени на *вътрешни* (проявяват своя правен ефект в структурата на администрацията и нейните служби, по принцип са необжалваеми) и *външни* (действащи спрямо субекти, които се намират извън обсега на служебното подчинение в администрацията, обжалваеми по реда на АПК).

2.3. В зависимост от правните последици за техните адресати са налице *облагоприятстващи* (разрешение за извършването на стопанска дейност) или *утежняващи* (задържане налице от органите на МВР до 24 часа) административни актове.

2.4. С оглед съдържанието на диспозитивната им част са *забраняващи* (въвеждат забрана, като в значителен брой от случаите това са нормативни административни актове) и *разрешаващи* (предоставящи определена изгода, полза, благо на адресатите).

2.5. В зависимост от ефекта, който имат, са налице *декларативни и констативни* административни актове (констатираат или отричат наличието на права и задължения), *удостоверителни* административни актове (официални документи, които констатираат факти или обстоятелства) и *конститутивни* административни актове (пораждат права или задължения).

2.6. В зависимост от това дали подлежат на обжалване пред съд административните актове са *обжалваеми* (обща клауза по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, обща клауза по АПК и специални закони) и *необжалваеми* (чл. 2, ал. 2 и чл. 128, ал. 3 от АПК).

2.7. Според начина на изразяване на властническото волеизявление административните актове са *изрични и мълчаливи*<sup>58</sup>.

Изричните административни актове предполагат изрично изразяване на властническото волеизявление и се подразделят на *устни и писмени*. Мълчаливите административни актове и се подразделят на *презумптивни* (мълчалив отказ или мълчаливо съгласие) и *конклюдентни* (поведение на регулировчика, пътни знаци, пътна маркировка, звукови и визуални сигнали на автомобили със специално предназначение).

### 3. Действие на административния акт

Действието на административния акт се прекратява при следните условия:

- 3.1. Постигане на целта, за която е издаден актът.
- 3.2. Изтичането на срока, за който е издаден актът
- 3.3. Изчезването на субекта (адресата) на административния акт
- 3.4. Отпадане на интереса на реализиране на правоотношенията, възникнали от издадения акт
- 3.5. Отмяна на административни актове

Отмяната (оттеглянето) е нов, отменителен акт на определени органи, с които се прекратява действието на един вече издаден административен акт. Отмяната може изцяло или отчасти да прекрати действието на съществуващо до този момент административно правоотношение.

В административния акт се включва разпореждане за предварителното му изпълнение, когато това се налага, за да се осигури животът или здравето на гражданите, да се защитят особено важни държавни или обществени интереси, при опасност, че може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта или ако от закъснението на изпълнението може да последва значителна или трудно поправима вреда, или по искане на някоя от страните - в защита на особено важен неин интерес. В последния случай административният орган изисква съответната гаранция (чл. 60, ал. 1 от АПК)<sup>59</sup>. Предварително изпълнение на акта се допуска при значим държавен и обществен

<sup>58</sup> Еленков, А. Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията. В: *Коментар на Административно-процесуалния кодекс*. София: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007, 329.

<sup>59</sup> Допуснатото със закон предварително изпълнение на административния акт може да бъде спряно само при изрично записано отклонение от правилото, каквато уредба се съдържа в Закона за безопасно ползване на ядрената енергия (чл. 152), Закона за защита от дискриминация (чл. 77), Закона за местните избори (чл. 104, ал. 2) и други. С добавянето на новелата „освен ако съдът постанови други“ съдът получава правомощие да спре предварителното изпълнение, прилагайки по аналогия и с обратен знак критериите, записани в чл. 60, ал. 1 АПК.

интерес (създаването на стойностни произведения на българската култура и в частност във филмовото изкуство, които са предпоставка за запазване на националната идентичност и европейската интеграция на страната ни):

⇒ „Изпълнителната агенция „Национален филмов център“ е администрация към министъра на културата, юридическо лице със седалище София, чиято издръжка се формира от бюджетни средства и от приходи от собствена дейност. Агенцията е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на културата. Ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България се предвижда субсидия за агенцията, която заедно с останалите приходи, се разходват за държавно подпомагане на проекти в областта на производството, промоцията, разпространението и показва на български филми и на филми, създадени при условията на копродукция с европейски страни и със страни, с които Република България има сключени спогодби в областта на филмовата индустрия. Държавата чрез агенцията подпомага производството, разпространението и показва на български филми. Държавното подпомагане е в две насоки - за подпомагане на филмопроизводство и за подпомагане на разпространение и показва на филми. Държавното подпомагане и в двете направления се осъществява чрез отпускане на целеви финансови средства. Разпоредител на тези средства е агенцията чрез нейните органи – изпълнителен директор, който ръководи и представлява агенцията, и създадените към него консултативно-експертни органи. Държавното подпомагане в областта на филмопроизводството по раздел II от Закона за филмовата индустрия се осъществява чрез отпускане на целеви финансови средства след провеждане на конкурс. Съгласно чл. 16, ал. 2 от Закона за филмовата индустрия то се определя с ежегодния закон за държавния бюджет. Безспорен е фактът, че с реализацията на българските филмови проекти се задоволяват значими обществени потребности в областта на културата. Действително създаването на стойностно произведение на филмовото изкуство може да се приеме за значим обществен интерес, тъй като е свързан със запазването на националната и културна идентичност на българите като цяло. Ето защо настоящата инстанция намира, че в случая изложените от органа мотиви обосновават наличието на значим обществен интерес, налагащ допускане на предварително изпълнение на заповедта. Административният орган законосъобразно е оценил значимостта на този интерес и последиците от ненавременното изпълнение, поради което, като е допуснал предварително изпълнение на заповед № 236 от 13.12.2014 г. е приложил правилно разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от АПК.“<sup>60</sup>

⇒ „Държавното подпомагане в областта на филмопроизводството по раздел II от Закона за филмовата индустрия се осъществява чрез отпускане на целеви финансови средства след провеждане на конкурс. Съгласно чл. 16, ал. 2 от Закона за филмовата индустрия то се определя с ежегодния закон за държавния бюджет. В този смисъл неизпълнението на конкурсната процедура в рамките на календарната година води до загуба на средства, които следва да се определят като нуждаещ се от защита държавен и обществен интерес. В резултат от обжалването практически може да бъде осуетено или сериозно затруднено изпълнението на акта, предвид сроковете за разпределение и усвояване на финансирането. Наред с това недопускането на предварително изпълнение на административния акт пречатства упражняването на правата на едноличен търговец „Колар - Киран Коларов“. А реализацията на проекта на търговеца ще задоволи не само неговия икономически интерес, но и обществените потребности в областта на българското филмово изкуство. При съпоставяне между вредите от допуснатото предварително изпълнение и от неизпълнението на заповедта следва, че от закъснението на изпълнението й ще последват значителни вреди, поради което следва да бъде защитен държавния и обществен интерес и да бъде оставено в сила допуснатото предварително изпълнение.“<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Определение № 1704 от 17.02.2015 г. на ВАС по адм. д. № 1586/2015 г., VII о.

<sup>61</sup> Определение № 1774 от 18.02.2015 г. по адм. д. № 2076 от 2015 г. на ВАС, VII отделение. Определение № 1775 от 18.02.2015 г. по адм. д. № 2077 от 2015 г. на ВАС, VII отделение. Определение № 1848 от 19.02.2015 г. по адм. д. № 1584 от 2015 г. на ВАС, VII отделение.



#### 4. Мълчалив отказ и мълчаливо съгласие

Мълчаливият отказ и мълчаливото съгласие са административноправни институти с еднаква правна природа и предназначение, защото чрез тях се изразява мнение от страна на административния орган<sup>62</sup>. Те „представляват съчетание на фикция и необорима презумпция. И при двата института чрез фикцията непроизнасянето в законово установения срок се счита за изразено от административния орган становище, а чрез презумпцията законодателят определя съдържанието на становището – отрицателно, съответно положително“<sup>63</sup>. Правната конструкция на мълчаливия отказ е в съчетанието на фикция, че е налице волеизявление и на необорима<sup>64</sup> презумпция – отказ да се издаде акт<sup>65</sup>. Правната конструкция на мълчаливото съгласие е в съчетанието на фикция, че е налице волеизявление и на необорима презумпция – съгласие да се издаде акт.

Общата правна уредба на мълчаливия отказ и мълчаливото съгласие се съдържа в чл. 58 от АПК. Мълчаливият отказ е правна фикция<sup>66</sup>: „Непроизнасянето в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът“ (чл. 58, ал. 1 от АПК). Той е „правна фигура създадена единствено с оглед гаранция за правото на защита на гражданите и организациите от бездействието на администрацията. Мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК се формира само при непроизнасяне в срок от страна на компетентен административен орган и то по такова искане, по което се дължи произнасяне“<sup>67</sup>. Мълчаливият отказ е *бездействие* на административния орган в случаите, когато същият има задължение да се произнесе по направено пред него искане. В този случай мълчаливият отказ като индивидуален административен акт е приравнен към изричния такъв, „тъй като не само елипса на волеизявление от страна на компетентния орган, а отказ да се издаде акт с посоченото от молителя съдържание. Като индивидуален административен акт същият подлежи на съдебен контрол, при който съдът следва да прецени неговата законосъобразност, като вземе предвид всички фактически и правни предпоставки, обуславящи претендираното право и евентуалните мотиви на органа да не уважи искането“<sup>68</sup>.



**Мълчалив отказ** като административен акт представлява сложен фактически състав, който като резултат правната норма приравнява на правните последици на отрицателен административен акт, съдържащ елементите сезиране на административния орган, мълчание на административния орган и срок, през който същият този орган не се произнася изрично.

Фактическият състав на мълчаливия отказ включва следните основни елементи<sup>69</sup>:

<sup>62</sup> Зиновиева, Д. *Дискуссионни тези в административното право*. София: Сиела, 2009, 45–60. Хрусанов, Д. Мълчанието на администрацията според административното право на Република България. В: *De Jure*, 2011 (1), 59.

<sup>63</sup> Янкулова, С., Т. Николова. Мълчаливото съгласие – ограничения. В: *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*. София: Труд и право, 2018, 113.

<sup>64</sup> Определение № 145 от 7.10.2009 г. по адм. д. № 119 от 2008 г. на Административен съд – Кърджали.

<sup>65</sup> Решение № 2363 от 15.11.2010 г. по адм. д. № 2301 от 2010 г. на Административен съд – Варна.

<sup>66</sup> Решение № 11688 от 6.10.2014 г. по адм. д. № 2083 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>67</sup> Решение № 7980 от 30.6.2015 г. по адм. д. № 563 от 2015 г. на ВАС, IV отделение.

<sup>68</sup> Решение № 29 от 10.8.2009 г. по адм. д. № 4871 от 2008 г. Административен съд – София-град, II отделение.

<sup>69</sup> Драганов, Д. *Мълчаливият отказ в системата на нашето административно правораздаване*. София: Печатница „Рахвир“, 1946, 8-15.

1. отправено до съответния административен орган искане за издаването на административен акт;
2. отказът по естеството си, ако би бил изричен административен акт, трябва да подлежи на обжалване;
3. искането да е отправено до административен орган, а не до административна юрисдикция, защото последната се произнася не с административен акт, а с правораздавателен акт;
4. искането трябва да е отправено до административен орган като понятие във всички негови разновидности;
5. искането трябва да е отправено до компетентен административен орган;
6. искането не трябва да е направено срещу вече издаден административен акт;
7. искането трябва да е било отправено от същото лице, което подава жалбата;
8. мълчанието на административния орган трябва да е цялостно.

„Мълчаливият отказ представлява бездействие на администрацията в случаите, когато административният орган има задължение да се произнесе по направено пред него искане. Този отказ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК и е напълно приравнен към изричния такъв, тъй като не е само липса на волеизявление от страна на компетентния орган, а отказ да се издаде акт с посоченото от молителя съдържание. Като индивидуален административен акт същият подлежи на съдебен контрол, при който съдът следва да прецени неговата законосъобразност като вземе предвид всички фактически и правни предпоставки, обуславящи претендираното право и евентуалните мотиви на органа да не уважи искането“<sup>70</sup>. „Мълчаливият отказ по чл. 145, ал. 2, т. 1, във вр. чл. 58, ал. 1 АПК е налице при неизпълнение в сроковете по чл. 57 АПК на задължение на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане. Целта, с която чл. 58, ал. 1 АПК въвежда правната фигура на мълчаливия отказ, е решаването в предвидения от закона срок на въпроса, с който е сезиран административният орган, и при неговото бездействие. С него той едностранно прегражда пътя за настъпване на правните последици, които са търсеният правен резултат“<sup>71</sup>.

⇒ „Съгласно чл. 9 от Наредба № РД-02-20-8 от 11.5.2012 г. за създаване и поддържане на публичен регистър на сдруженията на собствениците в сгради в режим на егажна собственост, издадена на основание чл. 44, ал. 4 от ЗУЕС и приложима във връзка с чл. 46а и чл. 46б от ЗУЕС, председателят на Управителния съвет на сдружението на собствениците уведомява общинската администрация за всяка промяна в обстоятелствата по чл. 2, ал. 3, между които имената и адресът на членове на Управителния съвет и начинът на представителство, което уведомяване следва да бъде извършено в 14-дневен срок от настъпването ѝ. Следва задължение за кметът на общината да издаде ново удостоверение за регистрация, с отразената промяна, което се предоставя на сдружението. Издаването на удостоверение е правна последица от извършеното вписване на промяната и то се дължи, макар и изрично да не е поискано като извършване на административна услуга. В случая компетентният административен орган е бездействал. [...] Неиздаването на удостоверение от кмета представлява отказ заявените обстоятелства да бъдат вписани в регистъра, като е налице мълчалив отказ, подлежащ на контрол за законосъобразност по реда на АПК“<sup>72</sup>.

⇒ „Съгласно чл. 41, ал. 1 ЗЕ, процедурата за издаване на лицензия се открива по писмено заявление, към което се прилагат всички необходими документи за издаване на лиценз. В случай че лицензионната дейност се осъществява по цени, подлежащи на регулиране по този закон, към заявлението по ал. 1 се подава и заявление за утвърждаването им – ал. 2. Чл. 41, ал. 3 ЗЕ предвижда, че в срок до три месеца от подаване на заявленията по ал. 1 и ал. 2 комисията издава

<sup>70</sup> Решение № 2985 от 18.3.2015 г. по адм. д. № 11785 от 2014 г. на ВАС, V отделение.

<sup>71</sup> Решение № 2879 от 17.3.2015 г. по адм. д. № 10775 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>72</sup> Решение № 2671 от 11.3.2015 г. по адм. д. № 6900 от 2014 г. на ВАС, III отделение.

или мотивирано отказва издаването на лиценз и утвърждава или определя съответните цени. Предвижда се издаване на акт от комисията, като колективен орган. От разпоредбата на чл. 41, ал. 3 ЗЕ следва, че законът не допуска мълчалив отказ, т. е. че мълчаливият отказ е незаконосъобразен. Изискването да се мотивира отказът за издаване на лицензия означава, че следва да се постанови изричен писмен отказ, който да е мотивиран<sup>73</sup>.

⇒ „Относно заявеното искане за издаване на скица на имота, което е във връзка с нотариалното охранително производство, следва да се посочи, че според §4, ал. 1, т. 1 от ПЗР на ЗКИР, скиците на недвижимите имоти до одобряването на кадастрална карта и кадастрални регистри се издават по досегашния ред и то от общинската администрация. По делото няма данни в посочения 7-дневен срок органът, до който това искане е отправено, да се е произнесъл, респ. да е препратил искането до компетентния орган. Мълчаливият отказ на органа да се произнесе по него, пречатства нотариалното производство, което Дулев желае да инициира, по признаване правото му на собственост върху процесния имот, на основание давностно владение. Съгласно разпоредбата на §8 от ПЗР на АПК във вр. с чл. 21, ал. 3 от АПК във вр. с чл. 58 от АПК и тук формираният отказ да бъде извършена административна услуга подлежи на обжалване по реда и на основанията, предвидени за индивидуалните административни актове<sup>74</sup>.

Когато производството е образувано в един орган и той следва да направи предложение до друг орган за издаването на акта, мълчалив отказ възниква независимо дали издаващият акта орган е бил сезиран с предложението. Правните последици от отмяната по съдебен ред на мълчалив отказ са, че се смята за отменен и изричният отказ, който е последвал преди решението за отмяна.

В предвидените в закон случаи *непроизнасянето в срок* се смята за мълчаливо съгласие да се издаде акт със съдържанието, поискано от заявителя. Институтът на мълчаливото съгласие е уреден в чл. 28 от Закона за ограничаване административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност при регистрация и издаването на разрешение за стопанска дейност:

„(1) При издаването на разрешение и на удостоверение за извършване на еднократни сделки или действия се прилага мълчаливо съгласие, ако в закон не е предвидено друго.

(2) Мълчаливо съгласие е налице, когато административният орган не е изпратил до заявителя уведомление за отказ до изтичането на срока за произнасяне“.

Предвидените в специални закони случаи на мълчаливо съгласие са следните:  
⇒ Закон за храните: Регистрацията на обект за производство или за търговия с храни, с изключение на обектите за производство на бутилирани натурални минерални, изворни и трапезни води, се извършва от областната дирекция по безопасност на храните (ОДБХ) по местонахождението на обекта. Регистрацията на обект за производство, приготвяне или обработка на бутилирани натурални минерални, изворни и трапезни води се извършва от регионалната здравна инспекция (РЗИ) по местонахождението на обекта. При произнасяне в срок на съответния орган е налице мълчаливо съгласие и се прилага чл. 28 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. Заявителят има право да извършва производство или търговия в обекта, след като предварително писмено уведоми за това съответния орган и той не се произнесе с изричен отказ в 7-дневен срок от получаване на уведомлението. В случаите на мълчаливо съгласие съответният орган е длъжен да извърши вписването в регистъра в 14-дневен срок от писменото уведомление, освен ако е направил отказ (чл. 13, ал. 2 и ал. 3).

⇒ Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина: В 14-дневен срок от извършване на проверката или от отстраняване на непълнотите в документите директорът на РЗИ издава удостоверение за регистрация на дрогерия или прави мотивиран отказ за издаването му. Когато

<sup>73</sup> Решение № 2129 от 26.2.2015 г. по адм. д. № 7882 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

<sup>74</sup> Решение № 1171 от 29.1.2021 г. по адм. д. № 11039 от 2020 г. на ВАС, IV отделение.

в този срок директорът на РЗИ не е издал удостоверение за регистрация на дрогерия или не е направил мотивиран отказ, се приема, че е налице мълчаливо съгласие (чл. 240, ал. 3).

⇒ Закон за управление на отпадъците: Изтичането на сроковете за извършване на регистрация или издаване на разрешение или за изменение и/или допълнение на регистрация или разрешение за извършване на дейностите по третиране на отпадъци, включително за дейности по рециклиране на кораби в случаите по този закон и подзаконовите нормативни актове по прилагането му се смята за мълчаливо съгласие за извършване на съответната дейност (чл. 36).

⇒ Държавната комисия по стоковите борси и тържищата е длъжна да се произнесе по отправено до нея заявление за регистрация на пазар на производителите и приложенията към него в срок до един месец от получаването му, защото ако не го сторила в това време, се смята, че е налице мълчаливо съгласие (чл. 14, ал. 11 от Закона за стоковите борси и тържищата).

⇒ При международен превоз в рамките на Европейския съюз, както и при внос, износ или транзитен превоз през Европейския съюз на отработено ядрено гориво или радиоактивни отпадъци в зависимост от конкретния случай освен лицензия по чл. 15, ал. 3, т. 5 или разрешение по чл. 15, ал. 4, т. 7, т. 13 или т. 17 председателят на Агенцията за ядрено регулиране издава документ, съдържащ писмено съгласие за извършване на превоза през територията на Република България. Непроизнасянето на председателя на агенцията в определените срокове се смята за мълчаливо съгласие за извършване на превоза на територията на Република България (§16, ал. 4 от Допълнителните разпоредби на Закона за безопасно използване на ядрената енергия).

⇒ Ако в тримесечен срок от запитването на застраховател Комисията за финансов надзор не е получила отговор от компетентните надзорни органи от държави от ЕС, които са държави по произход, на клона или където са били сключени застрахователни договори, се смята, че е дадено положително становище, съответно е налице мълчаливо съгласие да прехвърли част от или целия портфейл от застрахователни договори (чл. 223, ал. 5 от Кодекса за застраховането).

⇒ Ако в тримесечен срок от запитването на клон на застраховател от трета държава, регистриран в Република България, Комисията за финансов надзор не е получила отговор от компетентните надзорни органи от държави от ЕС, се смята, че е дадено положително становище, съответно е налице мълчаливо съгласие клонът на застраховател от трета държава, регистриран в Република България, да прехвърли част от или целия си застрахователен портфейл на поемащ застраховател със седалище в Република България или в друга държава членка (чл. 224, ал. 5 от Кодекса за застраховането).

⇒ Непроизнасянето в тримесечен срок от получаването на искането на компетентния да издаде разрешение за прехвърлянето орган 1) при прехвърляне на застрахователен портфейл в рамките на Европейския съюз, включващ застрахователни договори, по които Република България е държавата членка, където е разположен рискът, или 2) при прехвърляне на застрахователен портфейл в рамките на Европейския съюз, включващ застрахователни договори, по които Република България е държавата членка по седалището на клон на прехвърлящ застраховател от друга държава членка, е мълчаливо съгласие (чл. 225, ал. 3 от Кодекса за застраховането).

⇒ Операторът на ново предприятие и/или съоръжение с висок рисков потенциал подава до изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по околна среда заявление за одобряване на доклада за безопасност, който изпраща цялата документите към заявлението за становище до министъра на здравеопазването, министъра на вътрешните работи, изпълнителния директор на Изпълнителна агенция "Главна инспекция по труда", кмета на общината и директора на РИОСВ, на чиято територия е разположено предприятието и/или съоръжението. Липсата на становище на някои от тези органи в законоустановения срок (в срок, определен от водещия производството орган, но не по-дълъг от 14 дни съгласно чл. 53, ал. 2 от АПК) се смята за мълчаливо съгласие (чл. 114, ал. 5 от Закона за опазване на околната среда).

⇒ Промяна на предназначението на сграда или на част от сграда – обект на образованието, науката, здравеопазването или културата, както и на спортни обекти и съоръжения или на части от тях, може да се извърши при условията и по реда на този закон само след писмено съгласие на съответния министър. Отказът се мотивира. Непроизнасянето в едномесечен срок от постъпването на искането се смята за мълчаливо съгласие (чл. 39, ал. 3 от Закона за устройството на територията).

Налице е законова хипотеза, която *изрично изключва* мълчаливото съгласие:  $\Rightarrow$  Заявленията за вписване в регистъра на институциите се внасят цялогодишно, като внесените до 31 януари на календарната година се разглеждат за предстоящата учебна година, освен ако не е поискано разглеждането им за по-късна учебна година. Министърът на образованието и науката в едномесечен срок издава заповед, с която разрешава или отказва да разреши вписване в регистъра на институциите. При издаването на разрешение за вписване и на удостоверение за вписване не се прилага *принципът на мълчаливо съгласие* (чл. 333, ал. 4 от Закона за предучилищното и училищното образование).

До промените в АПК през 2018 г. (ДВ, бр. 77 от 18.9.2018 г., в сила от 1.1.2019 г.) институтът на мълчаливо съгласие е уреден лаконично и ясно: „Непроизнасянето в срок се смята за мълчаливо съгласие в случаите и при условията, предвидени в специални закони“. Понастоящем нормативната уредба придоби следната редакция: „С индивидуалния административен акт, изразен чрез мълчаливо съгласие, не може да се създават задължения и да се засягат права и законни интереси за граждани и организации, различни от заявителя. В случай че административният орган е дал указания за отстраняване на нередовности в искането на заявителя, срокът за произнасяне започва да тече от датата на отстраняване на нередовностите. Съдържанието на мълчаливо съгласие се установява като идентично със съдържанието на подаденото искане и това съдържание се посочва в декларация до органа. Условията и редът за удостоверяване и оспорване на мълчаливото съгласие се уреждат в специални закони“.

Споделяме мнението<sup>75</sup>, че мълчаливото съгласие предполага намаляване на административната тежест за гражданите и организациите в производството, а изискването на чл. 58, ал. 4, изр. 4 от АПК съдържанието на акта да бъде посочено в декларация до административния орган, има обратен на желания от законодателя ефект и поражда основателни въпроси, като:

1. Кога се подава декларацията – с искането или с изтичането на срока за произнасяне на органа?

2. От кой момент възникват субективните права – от датата на подаване на декларацията или от изтичане на срока за произнасяне на органа?

3. Как се установява идентичността на искането и на декларацията?

Тези и други аргументи относно качеството на извършената по-подробна редакция на чл. 58, ал. 4 от АПК ни дават основание да заключим, че с промените се предизвиква обратния на търсения от законодателя ефект да усъвършенства законодателството.

#### IV. Библиография:

Вълкадинова, В. Нормативните актове на общинските съвети. В: *Съвременно право*, 2008 (4).

Дерменджиев, И. *Административният акт*. София: Наука и изкуство, 1985.

Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов. *Административно право на Република България: обща част, 5-то доп. изд.* София: Сиби, 2010.

Драганов, Д. *Мълчаливият отказ в системата на нашето административно правораздаване*. София: Печатница „Рахвира“, 1946.

<sup>75</sup> Янкулова, С., Т. Николова. Мълчаливото съгласие – ограничения. В: *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*. София: Труд и право, 2018, 120–121.

Еленков, А. Защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията. В: *Коментар на Административнопроцесуалния кодекс*. София: Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2007.

Зиновиева, Д. *Лицензионни административни актове*. София: Сиела, 1998.

Зиновиева, Д. *Дискусионни тези в административното право*. София: Сиела, 2009.

Лазаров, К. *Административно право*. София: Феня, 2001.

Лазаров, К. *Административен акт – понятие, видове*. – *Юридически свят*, 2008/1.

Стайнов, П. *По съществуването на нормативни административни актове*. В: *Известия на Института за правни науки*, том XIV, 1964 (2).

Стайнов, П. Теорията за административния договор и социалистическото право. В: *Годишник на Софийския университет, Юридически факултет*, том LVI. София: Наука и изкуство, 1965.

Тодоров, И. *Индивидуалният административен акт по АПК*. София: Сиела, 2007.

Хрусанов, Д. Мълчанието на администрацията според административното право на Република България. В: *De Jure*, 2011 (1).

Янкулова, С., Т. Николова. *Мълчаливото съгласие – ограничения*. В: *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*. София: Труд и право, 2018.

**Тествайте познанията си, като отговорите на следните въпроси:**

- Какво съдържа понятието „административен акт“?
- Какви категории административни актове познавате?
- Какви са измеренията на действието на административния акт?
- Какви са характеристиките на административноправните институти „мълчалив отказ“ и „мълчаливо съгласие“?