
Въпрос № 14. Условия за законосъобразност на административните актове.

I. План

1. Условия за законосъобразност на административните актове.
2. Компетентност на автора на акта.
3. Форма на административния акт.
4. Спазване на административнопроизводствените правила
5. Съобразяване на акта със съдържанието на материалния закон.
6. Съобразяване с целта на закона.

II. Административноправни източници

Чл. 107 от Конституцията на Република България
Чл. 97, ал. 1; чл. 146; чл. 173, ал. 4; чл. 177, ал. 2; чл. 195, ал. 2; чл. 204, ал. 3; чл. 225, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс
§ 1, т. 3 от Допълнителната разпоредба на Административнопроцесуалния кодекс

III. Изложение

1. Условия за законосъобразност на административните актове

Конституцията на Република България поставя условие пред най-висшия орган на изпълнителната власт да предприеме действия в определени случаи: „Министерският съвет отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите“ (чл. 107). Тази компетентност на Министерски съвет се отнася не само до министрите, но и до ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства: „Правомощието на Министерския съвет по чл. 107 се отнася и за актовете на ръководителите на централни ведомства без ранг на министерства. Това е несъмнено по аргумент за по-силното основание. Щом като правомощието на Министерския съвет по този текст се отнася до актовете на министрите, които оглавяват създадени от Народното събрание министерства и заемат този пост въз основа на негово решение, естествено е, че същото разрешение трябва да важи и за актовете на ръководители на такива административни органи, които са създадени от Министерския съвет. Той е овластен да извърши отмяната по свой почин“¹.

Основните законови изисквания, на които трябва да отговаря всеки административен акт, са:

- 1) компетентност на органа, издал акта;
- 2) спазване на установената форма;
- 3) спазване на производствени правила;
- 4) съобразяване със съдържанието на материалния закон;
- 5) съобразяване с целта на закона.

2. Компетентност на автора на акта

Административният акт трябва да бъде издаден от онзи орган, който притежава необходимата за това компетентност.

¹ Решение № 5 от 7.7.1994 г. на КС на РБ по к. д. № 3 от 1994 г., обн., ДВ, бр. 58 от 19.7.1994 г.



Компетентността е система от правомощия (съвкупност от права и задължения) от особен характер, предоставени на органа за осъществяване на държавна власт².

2.1 Проявления на компетентността

Компетентността за издаване на административни актове може да бъде няколко вида.

Материална компетентност е тази, при която съответният орган може да издава административни актове само в сферата на изпълнителната дейност, в която са нормативно уредените му правомощия³. Тя има предметна дефинираност и затова понякога се нарича и *предметна*⁴ *компетентност*⁵. Компетентността е израз на специализацията, която притежават отделните административни органи при решаването на един или друг въпрос⁶.

Териториалната компетентност за издаване на административни актове се свързва с делението на административните органи на централни и териториални (местни). Централните административни органи имат компетентност да издават актове с приложение спрямо територията на цялата страна, а териториалните – само в определени териториални граници: област, община и др.

Персоналната (личната) компетентност (компетентност по степен) се свързва с мястото, което определен орган заема в структурата на ведомството. Свързва се с конкретна длъжност, заемана от определено лице или лица. По-горестоящ орган не може да иземе за решаване въпрос от органа, овластен за неговото разглеждане и решаване, освен ако това е предвидено от закона (чл. 10, ал. 1 от АПК). От значение са въпросите за прехвърлянето на компетентност – делегиране и заместване.

Повременната компетентност се отнася до мандатните административни органи и мандатните длъжности, но се отнася и до органи, които са конституирани по назначение – областният управител или длъжностно лице, което към момента на произнасянето си заема съответната длъжност.

2.2. Видове компетентност

2.2.1. В законодателството на ЕС

а) *изключителна* компетентност (член 3 от ДФЕС);
б) *споделена* компетентност (член 4 от ДФЕС);
в) *подпомагаща* компетентност (член 6 от ДФЕС), в съответствие с които ЕС приема мерки за подпомагане или допълване на политиките на държавите, които членуват в организацията.

² Къндева, Е. *Публична администрация*. София: Сиела, 2000, 75.

³ Решение от 14.1.2009 г. по адм. д. № 3360 от 2008 г. на Административен съд – София-град.

⁴ Решение № 2165 от 17.12.2009 г. по адм. д. № 2891 от 2009 г. на Административен съд – Варна. Общинският съвет няма материалноправната компетентност да взема решение, свързано с материята по обществените поръчки. Той не попада сред субектите по този специален закон, поради което не може въз основа на обща норма, каквата е тази в чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, да вземе подобно решение. Решение № 179 от 26.3.2009 г. по адм. д. № 47 от 2009 г. на Административен съд – София-област.

⁵ Решение № 69 от 9.6.2011 г. по адм. д. № 199 от 2011 г. на Административен съд – Добрич. Решение № 603 от 31.1.2017 г. по адм. д. № 7008 от 2016 г. на Административен съд – София-град.

⁶ Мутафов, К. Компетентността – изискване за законосъобразност на актовете за установяване на данъчни задължения. В: *Научна конференция с международно участие*. Бургас: Бургаски свободен университет, 2013, 105.

2.2.2. В националното законодателство

а) Според формите на изпълнителната дейност:

- нормотворческа – при издаването на нормативни административни актове⁷;
- разпоредителна с две основни проявления:
 1. обвързана компетентност⁸;
 2. оперативна самостоятелност (дискреционна власт)⁹;
- договорна при сключването на административни договори¹⁰.

б) Компетентност според ролята на административния орган за издаването на акта:

- изключителна (основна) компетентност;
- допълнителна компетентност¹¹.

в) Според произхода:

- материалноправна компетентност;
- процесуалноправна компетентност.

⁷ Общинският съвет в изпълнение на правомощията си по чл. 21, ал. 1 от ЗМСМА е приел Наредба за осигуряване и поддържане на обществения ред, което е в изключителната му компетентност, тъй като се отнася до въпрос от местно значение в сферата на опазване на обществения ред и спокойствие. Решение № 281 от 11.1.2017 г. по адм. д. № 5300 от 2016 г. на ВАС, III отделение.

⁸ Целта на Закона за управление на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) е средствата от ЕСИФ да се управляват на основа на законността, доброто финансово управление и устойчивото развитие, за гарантиране на тяхната ефективност и ефикасност, чрез партньорство и многостепенно управление, с цел намаляване на административната тежест за бенефициера и при осигуряването на публичност и прозрачност (чл. 2, ал. 1 ЗУСЕСИФ). Тази цел се постига със специалните разпоредби на Раздел III „Администриране на нередности и извършване на финансови корекции“, правомощията по които управляващите органи упражняват при обвързана компетентност. При констатиране на нарушение с финансов ефект, единствената законосъобразна възможност е органът да отмени финансовата подкрепа. Решение № 7298 от 16.5.2019 г. на ВАС по адм. д. № 2451 от 2019 г. на ВАС, VII отделение.

⁹ Обстоятелството дали програмата на кандидат отговаря в пълна степен на изискванията на обявения конкурс, конкретно на изискването да е със специализиран профил, предназначен за аудитория над 35 години, е от изключителната компетентност на СЕМ. С оглед статута на СЕМ на специализиран орган в областта на медийната регулация (чл. 20, ал. 1, вр. чл. 32, ал. 1 ЗРТ), съдът не може да преценява правилността на извършеното оценяване на кандидатите в рамките на конкурсната процедура, в т. ч. не може да контролира съображенията за поредност при класиране на участниците. Предмет на съдебен контрол е само спазването на процедурните правила за провеждане на конкурса за лиценз по специалния ЗРТ, което е показател и за спазването на материалноправните изисквания за определяне на лицензианта. Решение № 119 от 4.01.2018 г. по адм. д. № 1492 от 2017 г. на ВАС, VII отделение.

¹⁰ Административните договори са уредени в чл. 45а от Закона за здравното осигуряване; чл. 29 от Закона за насърчване на научните изследвания; чл. 33 от Закона за филмовата индустрия и чл. 38, т. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

¹¹ „Принципно е възможно административен акт да се издаде при съгласувания между няколко административни органа. Волеизявленията могат да са при условията на равностойност (при съвместна, обща компетентност) или при условията на одобряване от страна на един административен орган на издаден акт от друг административен орган. Във втория случай единият административен орган има основна компетентност, защото решава материалноправния въпрос, а одобряващият има допълнителна компетентност, което има отношение към процесуалната законосъобразност на издавания административен акт“. Решение № 12875 от 7.10.2013 г. по адм. д. № 3826 от 2013 г. на ВАС, VII отделение.

3. Форма на административния акт



Формата е нормативно предвиден способ за външно изразяване на волеизявлението¹² на издателя на административния акт, както и други условия, които придават стабилност на акта.

Издаването на административен акт е свързано със спазване на предписаната от закона форма. Нормативните и общите административни актове предвид своето естество се издават единствено в писмена форма¹³ и като такива те са формални актове.

Индивидуалните административни актове могат да бъдат формални и неформални. Формални са издадените в предвидената в закона *писмена форма* (чл. 59, ал. 2 от АПК). Неформални са издадените:

- *устно* – устно разпореждане на полицейски орган, съдържащо надлежно предупреждение спрямо физическо лице, което съзнателно пречи на полицейски орган да изпълни задължението си по служба на основание чл. 72, ал. 1, т. 2 от Закона за МВР или прилагането на принудителна административна мярка, когато в закона не се изисква писмена форма¹⁴ (арг. чл. 59, ал. 3 от АПК),
- *чрез презумптивни действия* – мълчалив отказ¹⁵ и мълчаливо съгласие (арг. чл. 59, ал. 3 от АПК) и
- *чрез конклюдентни действия* (арг. чл. 59, ал. 3 от АПК) – подаването на сигнал за спиране със стоп палка е разпореждане на контролен орган, по естеството си осъществено чрез конклюдентно действие¹⁶.

Законовите изисквания за форма предвиждат:

3.1. Прилагането на мотиви към акта – административният орган издава или отказва издаване на акта с мотивирано решение (чл. 59, ал. 1 от АПК). Мотивите са фактическите и правни основания за издаването на акта и са задължителен реквизит на писмената форма на индивидуалния административен акт. Изискването за мотивиране

¹² Лазаров, К. *Административно право*. София: Феня, 2001, 115.

¹³ Лазаров, К. *Изисквания за законосъобразност на административните актове*. София: Феня, 1999, 35-36.

¹⁴ „Принудителните административни мерки по чл. 171, т. 1, 2, 2а, 4, т. 5, буква „а“, т. 6 и 7 се прилагат с мотивирана заповед от ръководителите на службите за контрол по Закона за движение по пътищата съобразно тяхната компетентност или от оправомощени от тях длъжностни лица. „Доколкото в цитираната правна норма не е спомената хипотезата на чл. 171, ал. 1, т. 5 букви „а“ и „б“ от ЗДвП и по аргумент на противното, следва да се приеме, че ПАМ в тази хипотеза не се извършва чрез нарочна заповед, а с нареждане на съответните оправомощени лица. Отделно от това съобразно предвидената в чл. 64, ал. 2 от ЗМВР възможност за издаване на устни разпореждания от полицейските органи, не съществува пречка мярката да бъде наложена с устно разпореждане. Ето защо, доколкото наложената ПАМ съставлява неформален акт, с устното ѝ издаване е спазена предвидената от закона форма“. Решение № 280 от 12.8.2016 г. по адм. д. № 359 от 2016 г. на Административен съд – Велико Търново.

¹⁵ Мълчаливият отказ не може да бъде нищожен, защото той не представлява акт по същността си, а по силата на фикция, респ. съдържанието му – отказ или съгласие – е такова по силата на презумпция. Определение № 9023 от 24.7.2015 г. на ВАС по адм. д. № 6776 от 2015 г., VII отделение. Мълчаливият отказ за издаване на административен акт се основава на кумулативното действие на една фикция и на една презумпция. Чрез фикцията непроизнасянето на органа в законово определения срок се счита за изразено становище, а презумпцията е, че това становище е отрицателно. Но за да е налице мълчалив отказ, трябва сезираният орган да е компетентен да се произнесе по искането. Само компетентният орган може валидно да формира становище по искането, с което е сезиран и с оглед на това би могло да се счита, че непроизнасянето в законовия срок е формирало мълчалив отказ. Ако органът не е компетентен, за него не е налице задължение за произнасяне и следователно фингирания състав не би могъл да се осъществи“. Решение № 6729 от 8.6.2015 г. по адм. д. № 2639 от 2014 г. на ВАС, VII отделение.

¹⁶ Решение № 1012 от 19.2.2019 г. по адм. д. № 12739 от 2018 г. на Административен съд – София-град.

на административните актове е императивно, непосочването на конкретни фактически и правни основания води до нарушение на формата на административния акт¹⁷.

3.2. Когато административният акт се издава в писмена форма, той съдържа:

3.2.1. наименование на органа, който го издава;

3.2.2. наименование на акта;

3.2.3. адресат на акта;

3.2.4. фактически¹⁸ и правни¹⁹ основания за издаване на акта;

3.2.5. разпоредителна част, с която се определят правата или задълженията, начинът и срокът за изпълнението;

3.2.6. разпореждане относно разноските;

3.2.7. пред кой орган и в какъв срок актът може да се обжалва;

3.2.8. дата на издаване и подпис на лицето, издало акта, с означаване на длъжността му; когато органът е колективен, актът се подписва от председателя или от негов заместник (чл. 59, ал. 2 от АПК).

„Формата на административния акт е начинът, по който е обективизирано властническото волеизявление, и за да породи правни последици, то следва да бъде направено само по предписания от закона начин. Във всички случаи формата е такава за действителност на акта, като неспазването на отделни нейни реквизити, когато е писмена, води до неговата отменяемост“²⁰.

„Необходима и задължителна част от съдържанието на един индивидуален административен акт са фактическите и правни основания за издаване на акта. Изискването за мотивировка представлява една от гаранциите за законосъобразност на акта, които законът е установил за защитата на правата и законните интереси на правните субекти – страни в административното производство. Неизлагането на мотиви към административния акт съставлява съществено нарушение на закона и е основание за отмяна на акта. Възможно е мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт. Не съществува пречка мотивите да бъдат изложени и допълнително, след издаването на административния акт, стига да се постигат целите, които законодателят е преследвал с изискването за мотивиране на индивидуалните административни актове. В тези случаи допълнителното излагане на мотивите или наличие на мотиви в друг документ, съпътстващ административния акт, позволява на страните своевременно да се запознаят със съображенията, по които е издаден актът, и да организират защитата си срещу него“²¹.

Фактическите основания са юридическите факти, от които органът черпи упражненото от него публично субективно право и са необходим, отграничителен белег на това право²². Нужно е конкретно посочване и *корелация на фактическите и правните основания* с твърдяното нарушение, за да бъде административният акт законосъобразен.

4. Спазване на административнопроизводствените правила

Такива правила са правилата за кворум на присъствие, начин и мнозинство на гласуването при колегиалните органи, срок за уведомяване на заинтересованите лица

¹⁷ Решение № 519 от 5.8.2009 г. по адм. д. № 524 от 2009 г. Административен съд – София–област.

¹⁸ Фактическите основания могат да бъдат изложени и в други документи, предхождащи издаването на съответния административен акт. Решение № 155 от 23.3.2009 г. по адм. д. № 32 от 2009 г. на Административен съд – София–област.

¹⁹ Решение № 524 от 5.8.2009 г. по адм. д. № 463 от 2009 г. на Административен съд – София–област.

²⁰ Решение № 560 от 24.10.2008 г. по адм. д. № 310 от 2008 г. на Административен съд – Плевен.

²¹ Решение № 149 от 25.3.2008 г. по адм. д. № 101 от 2008 г. на Административен съд – София–област.

²² Решение № 97 от 19.11.2008 г. по адм. д. № 142 от 2008 г. на Административен съд – Разград.

или обявяване за предстоящо издаване на административен акт. Важни елементи на производството са и способите за събиране на доказателства, изискването на мнения, съгласие и др. Част от тези правила е изпълнението на процесуално действие по отношение на фактите, които следва да бъдат установени, и за установяването на които органът е активната страна по силата на служебното начало в процеса (арг. чл. 36 от АПК)²³. Назначаване на нечетен брой членове на комисията за разглеждане, оценка и класиране на офертите, както предвижда законът²⁴ е процесуално правило. Провеждането на консултации преди назначаването на секционна избирателна комисия по реда на Изборния кодекс е проява на административнопроизводствено правило на поведение.

5. Съобразяване на акта със съдържанието на материалния закон

Съобразяването на акта със съдържанието на закона е основно изискване за законосъобразността на актовете на държавно управление (съобразяване на акта със закона по същество). Административният акт трябва да бъде съобразен с материалноправните изисквания на правната норма и по-специално с нейната *хипотеза*.

6. Съобразяване с целта на закона

Административният акт трябва да има същата цел, каквато има нормативният акт, в изпълнение и въз основа на който се издава административният акт. Целта се посочва в общите положения на нормативния акт.

IV. Библиография:

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

Зиновиева, Д. *Компетентност на административните органи*, 2-ро доп. изд. София: Сиела, 2018.

Къндева, Е. *Оперативна самостоятелност в административната дейност*. София: Българска академия на науките, 1988.

Къндева, Е. Делегиране на административни правомощия. В: *Правна мисъл*, 1996 (3).

Лазаров, К. *Изисквания за законосъобразност на административните актове*. София: Фенея, 1999.

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

Лазаров, К., Е. Къндева, А. Еленков. *Коментар на Административнопроцесуалния кодекс*. София: Център за обучение на адвокати „Кръдню Цончев“, 2007.

Мутафов, К. Компетентността – изискване за законосъобразност на актовете за установяване на данъчни задължения. В: *Научна конференция с международно участие*. Бургас: Бургаски свободен университет, 2013.

Стайнов, П. *Административно право: обща част*, 2-ро доп. изд. София: Печатница „Стопанско развитие“, 1942.

²³ Решение № 100 от 2.12.2008 г. по адм. д. № 107 от 2008 г. на Административен съд – Кърджали.

²⁴ Решение № 4279 от 12.4.2016 г. по адм. д. № 367 от 2016 г. на ВАС, IV отделение.

Тествайте познанията си, като отговорите на следните въпроси:

- Какво представлява компетентността като условие за законосъобразност на административния акт?
- Какво представлява формата като условие за законосъобразност на административния акт?
- Какво представляват административнопроизводствените правила като условие за законосъобразност на административния акт?
- Какво представлява материалната законосъобразност като условие за законосъобразност на административния акт?
- Какво представлява съответствие с целта на закона като условие за законосъобразност на административния акт?