

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Катедра „Административноправни науки“

АВТОРЕФЕРАТ

на

ДИСЕРТАЦИЯ

ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА НАУЧНАТА СТЕПЕН „ДОКТОР ПО ПРАВО“

ТЕМА

„ОБЩИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ“

ВАСИЛ ПЕТРОВ – задочен докторант

Научен ръководител: проф. д-р Мария Славова

гр. София, 2015 г.

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата за общия административен акт и научна новост на изследването

Настоящата дисертация е посветена на тема, на която е посветена и защитената преди повече от 30 години дисертация на доц. Цветан Цветанов „Общи (ненормативни) административни актове“. Последният труд не е публикуван и поради това е познат само в обобщението на своя автореферат, а същевременно институтът на общия административен акт намери уредба и свое място в кодификационния акт на административния процес в широк смисъл. По тази причина не може да се приеме, че областта от научното познание е окончателно разработена. Неминуемо е този институт да претърпи преоценка с оглед новата уредба. В дисертацията се цели да бъде дадена такава преоценка и да бъдат направен такъв анализ. В нея обаче институтът не се предполага за окончателно установен, само защото е законодателно уреден в Административнопроцесуалния кодекс. Напротив, изхожда се и от нуждата от допълнително обосноваване на „правото на живот“ на понятието за общ административен акт. Новост в изследването е обосноваването на общия административен акт като преходно явление между индивидуалната заповед и правата норма, както и като особено средство за правно регулиране при актове за постигане на определен резултат и като акт, засягащ колективен интерес.

Новост на изследването е и интегриране на познанието и опита на страните, от чиято административноправна традиция правната ни система е черпила, по отношение на института на общия административен акт, към сега съществуващата уредба на Административнопроцесуалния кодекс. Целта е колкото постигане на обяснение на редица правила на кодекса, така и обосноваване на редица предложения *de lege ferenda*. за усъвършенстване на правната уредба.

2. Научно-изследователска задача и цел на изследването

Целта на дисертационния труд е на основата на теоретичните изводи за природата и легалното възприемане на института на общия административен акт да се проследят административноправните възможности за усъвършенстването на държавната и местната изпълнителна власт и съдебната практика при действието на общностното право, като се изведе потенциалът на административното право и

административният процес в България. По тази линия се разгръщат и задачите на изследването, което анализира особеностите на националния предмет на правна регламентация и проследява възможностите му за развитието и в светлината на европейското административно право. Направени са редица предложения *de legeferenda*.

3. Обем и структура на дисертацията

Дисертацията обема 311 страници текст (шрифт 13, разредка 1,5 Times New Roman), който включва титулна страница, съдържание, съкращения и библиография – общо 27 страници, и 284 страници същински текст. В съдържателната част на дисертацията са обособени осем глави, като всяка глава е разделена на параграфи, а всеки параграф на допълнителни структурни подразделения.

II. Съдържание на дисертационния труд

Дисертацията е разделена на въведение, шест глави и заключение.

ВЪВЕДЕНИЕ. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Въведението е посветено на методологията на изследването и на увод в предмета на изследване. Състои се от два параграфа – първият, посветен на увод в изследването, а вторият, посветен на целите, методите и предмета на изследването.

Уводът акцентира върху необходимостта от преоценка и преосмисляне на теоретичните постановки за института на общия административен акт с оглед приемането на Административнопроцесуалния кодекс. Акцентира се върху необходимостта от систематизиране, обобщаване и надграждане на съдебната практика, посветена на издаването, оспорването и изпълнението на общи административни актове, формирана при действието на кодекса. Застъпено е виждането, че понятието за общ административен акт следва да бъде допълнително обосновано, предвид съществуващите в доктрината становища, съдържащи съмнения в необходимостта от съществуването му. В работата е поставена цел на основата на сравнителноправните образци, от които административното ни право и процес е черпело, и на основата на собствения опит от приложението на кодекса, да бъдат обосновани предложения *de lege ferenda*.

Параграфът, посветен на методологията на изследването, обосновава на първо място актуалността на изследването. Актуалността на едно научно изследване се преценява винаги на първо място с досегашното състояние на науката в дадената област. В този параграф е отбелязано, че дисертацията е посветена на тема, на която е посветен и защитен дисертационен труд – този на доц. Цветан Цветанов „Общи (ненормативни) административни актове“. Отбелязано е обаче, че последният труд не е публикуван и поради това е познат само в обобщението на своя автореферат, а същевременно институтът на общия административен акт е намерил уредба и свое място в кодификационния акт на административния процес в широк смисъл. По тази причина не може да се приеме, че областта от научното познание е окончателно разработена, което обосновава и актуалността на изследването. Актуалността на изследването има своето място и поради вече натрупаната съдебна практика по приложението на кодекса досежно общите административни актове, която се нуждае от своето обобщение.

Новост в изследването е обосноваването на общия административен акт като преходно явление между индивидуалната заповед и правна норма, както и като особено средство за правно регулиране при актове за постигане на определен резултат и като акт, засягащ колективен интерес.

В дисертацията е използван правнодогматичният метод, който тръгва от конкретното в нормативната уредба и като се основава на набора от различни понятия, категории, особености и закономерности, се опитва да изследва задълбочено правно-нормативните аспекти на принципите, нормите, моделите и производствата в административното право относно института на общия административен акт.

В дисертацията е застъпен и историческият метод, който разкрива генезиса и еволюцията на принципите, нормите, моделите и производствата в административното право относно института на общия административен акт.

Сравнителноправният метод, чрез който се анализират административноправните явления в пространството, т.е. в различни правни фамилии, национални правни системи и модели, също е застъпен. Използването му е неминуемо предвид обстоятелството, че административното право и процес на страната в значителна своя част е рецепция на чужди образци. Институтът на общия административен акт е също чужда рецепция.

В дисертацията като метод на научно изследване преобладава правнодогматичният метод, а в по-малка степен историкоправният и

сравнителноправният. Последните са ползвани при обосноваването на предложенията *de lege ferenda*.

Редица други методи на изследване като например социологическият метод, телеологичният метод, аксиологичният метод и др. съзнателно не са използвани в настоящата дисертация или са използвани съвсем ограничено. Причините за това са няколко: преди всичко част от тези методи на изследване и научна работа традиционно са слабо застъпени в правните изследвания у нас.

2. Първа глава. **ИСТОРИЧЕСКИ И СРАВНИТЕЛНОПРАВЕН ПРОИЗХОД НА ИНСТИТУТА НА ОБЩИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ**

Първа глава е посветена на историческия и сравнителноправен произход на института на общия административен акт.

На първо място, проследява се еволюцията и утвърждаването на понятието за общ административен акт в доктрината и законодателството на три държави, от които българското административно право и процес е черпело активно през своето историческо развитие – Франция, Германия и Русия. След прегледа на становищата за съществуването на общи ненормативни административни актове в правните системи на тези три държави, се достига до извода, че в доктрината и на трите правни системи понятието за ненормативни, но и неиндивидуални административни актове, е познато, макар и най-слабо в доктрината на Русия. Най-пълноценна разработка понятието има и в Германия, където то е получило и законодателно признание в пълен обем. Като междинен извод е обобщено, че именно към немското право следва да се ориентира и нашето законодателство, доктрина и съдебна практика, доколкото АПК следва модела на немския ЗАП по отношение на регламентирането на различните видове административни актове и различни производства по издаването, оспорването и изпълнението им.

Във втория параграф се изследва развитието и утвърждаването на понятието за общ административен акт в българската административноправна доктрина. Посочено е, че за такава може да се говори у нас едва от 1905 г., когато проф. Стефан Киров е държал реферат на тема „Нуждата от защита на обществените права и от административно правосъдие у нас“. В този реферат, а и за дълго след това, обаче не се съдържа разработка на някаква стройна теория на административните актове, нито анализ на видовете административни актове. Посочени са приносите на д-р Теодор

Теодоров – бащата на законопроекта за административното правосъдие от 1912 г., на съдията от ВАС Ангел Николов, както и на акад. Петко Стайнов (тогава доцент), автор на първия значим труд по административно право у нас – „Административният акт. Опит за теория на административния акт в системата на българското административно право“. Посочен е приносът на доц. Бончо Бончев, който първи въвежда в нашата административноправна доктрина понятието за „относително-обща разпоредба“ в края на 30те години на 20 век. Анализирани са приносите на други автори от края на 30те години на 20 век до началото на 70те години на 20 век, през който период българското административно право и процес като че ли изоставят понятието за общ административен акт. В началото на 70те години на 20 век с няколко свои работи проф. К. Лазаров възстановява интереса към понятието на общ административен акт. В продължение на целия период от началото на 70те години до сега проф. К. Лазаров е главният радетел за утвърждаването на това понятие, като с течение на годините редица наши административисти и публичноправници възприемат неговото съществуване. Това развитие, което се последва в работата, кулминира с приемането на Административнопроцесуалния кодекс през 2006 г. На следващо място, в този параграф са изследвани становищата на автори у нас от общата теория на правото и от правни отрасли, различни от административното право, които признават съществуването на общи административни актове.

3. Втора глава. ПОНЯТИЕТО ЗА ОБЩ АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ В БЪЛГАРСКОТО ПРАВО

Тази глава е сърцевина на изследването на института на общия административен акт. В нея се анализират различните становища в практиката и теорията за понятието за общ административен акт, както и се дава собствено авторско определение за общ административен акт. Изследват се видовете общи административни актове и се прави съпоставка и разграничение между общия административен акт и редица други правни актове.

В първия параграф се прави преглед на практиката на Върховния административен съд по приложението на кодекса с оглед разграничение на общия административен акт от редица други актове на администрацията, които нямат качеството на общ ненормативен акт, като частноправните актове на органи на администрацията, процедурните актове, индивидуалните административни актове,

срочните и неноменклатурните нормативни административни актове и пр. Отбелязани са и случаи, в които в съдебната практика правилно се приема наличието на общи административни актове. Акцентирано е върху необходимостта да се определи вида на обжалвания административен акт предвид различната подсъдност и законен състав на съда, който разглежда оспорванията на различните видове административни актове.

Във втория параграф се излага собственото виждане на автора за понятието общ административен акт. Обосновава се, че понятието има своето място в теорията за степенния строеж на правния ред на проф. Меркл и проф. Келзен. И двамата посочени автори приемат, че един и същи правен акт може едновременно да прилага норма или акт от по-висока степен в йерархията на правните актове и в същото време да е основание за издаване на акт или норма от по-ниска степен. В дисертацията се поддържа, че при част от общите административни актове е налице именно такава хипотеза. Общият административен акт е акт на правоприлагането, той прилага диспозицията на правната норма. Същевременно общият административен акт може да бъде правно основание за издаване на индивидуални административни актове, т.е. в известна степен да има и нормативни елементи. Например заповедта, с която в определено населено място се въвежда карантина или други санитарни и/или ветеринарни мерки, е общ административен акт. Веднъж издадена обаче, тя може да бъде основание за издаване и на множество много други индивидуални административни актове по приложението на общия административен акт. Аналогично е положението и при регулационните планове, всеки един от които е основа за следващ по-конкретен план.

На следващо място, се поддържа, че общият административен акт е преходно явление в правното регулиране: от индивидуална заповед на суверена към безличната правна норма – закон. Законите и заповедите принадлежат към една и съща логическа категория. Но общо правило, на което всички се подчиняват, за разлика от същинската заповед, не предполага по необходимост лице, което го е издало. То се различава от заповедта и по общността и абстрактността си. Степента на тази общност или абстрактност се мени в континиум от заповедта, която повелява на даден човек да извърши канкретно нещо тук и сега, до напътствието, че, при определени условия, каквото и да върши той, ще трябва да удовлетвори определени изисквания. Общият акт, т.е. ненормативният общ акт, е преходно звено в правното регулиране – когато суверенът, държавата, вече се е отказала от това да издава индивидуални заповеди за всеки отделен случай, но още не е достигнала до момента, в който всеки елемент от

правното регулиране е сведен до общи и безлични правни норми. Само в гранични и невралгични хипотези, в които общите правила не са достатъчни, за да бъдат овладяни особеностите на конкретната ситуация (например епидемия от заразна болест), или пък суверенът (държавата) все още не е склонен да се довери на абстрактните и изплъзващите му се от контрол общи норми (например ежегодни квоти за риболов), само тогава остава правото на държавата да издава общи административни актове.

На следващо място, се обсъжда четворното деление на правилата за поведение според двойката признаци: предметно съдържание (конкретни-абстрактни) и адресати (индивидуални-генерални) и въпросът дали съществува единно понятие за общ административен акт или съществуват няколко категории общи административни актове, каквито са уредени законодателно в правото на Федерална Република Германия.

На следващо място, в параграфа е дадена собствена дефиниция за общ административен акт:

„Акт на администрацията, регулиран от административното право и пораждащ публичноправни последици, краен акт на самостоятелно административно производство, който засяга или застрашава права, свободи или законни интереси или поражда задължения на неопределен кръг лица, към които е и адресиран и е издаден по определен случай.“

Тази дефиниция изхожда от схващането, че общият административен акт е вид административен акт и като такъв притежава белезите на родовото понятие за административен акт. *Differentia specifica* на общия административен акт е свойството му да бъде насочен към неопределен кръг лица за регулиране на определен случай. Определящ е белегът „издаден по определен случай“. „Случай“ или „ситуация“ е самостоятелен атом в дефиницията за общ административен акт, който не е възможно и нужно да бъде дефиниран иначе освен като събитие или съвкупност от събития от обективната действителност, при която група лица или неопределен кръг лица са в еднакво, сходно или свързано фактическо положение, достатъчно, за да мотивира административния орган да издаде общ ненормативен административен акт, който да регулира обществените отношения по повод на случая. Тук е избуханата епидемия, епизотия, възникналата необходимост от защитата на определено вековно дърво или природна забележителност, необходимостта от смяна на името на улица или площад, възникналата непосредствена опасност за обществения ред, избухналите безредици на определено място, отпуснатите квоти за промишлен риболов и т.н. При всички тях е

налице именно такъв „определен случай“, при който административният орган регулира обществените отношения временно с общ административен акт. Поддържа се, че общият административен акт е краен акт на самостоятелно административно производство. Този белег или признак, приет в дефиницията на общия административен акт, освен спомагателен, невинаги е и определящ. В дисертацията се поддържа, че е възможно и *начален* акт на административно производство може да представлява общ административен акт. Това е така в случаите, в които административен орган с акта, с който стартира състезателна процедура за издаване на облагодетелстващ административен акт за възлагане на публично благо, определя и материалноправни условия на процедурата, т.е. критериите за класиране и оценка. Само в тази си част, адресирана към неопределен кръг лица, еднократно се урежда определен случай и актът има характера на общ административен акт. В останалата си част актът има чисто процедурен характер.

В третия параграф се изследват видовете общи административни актове. Всяка полезна класификация на едно правно явление, и в частност на един юридически акт, започва и завършва с класификация на правните последици, които явлението или актът поражда, и на начина, по който то ги поражда. Затова на първо място е налице класификация на общите административни актове според общи критерии, по които се разграничават административните актове, а след класификация на общите административни актове според утвърдени в доктрината критерии, които са „собствени“ за общите административни актове. На първо място, разграничени са административните актове на правоприлагане на такива с характера на разпореждания и такива с характера на решения, като е посочено, че общите административни актове по своя характер на актове-разпореждания. Сред специалните класификации на общите административни актове, на първо място, е изтъкнатата класификацията според системната теория: Структурният анализ в теорията на системите разграничава три типа отношения между елементите на една система – отношения на взаимна зависимост, отношения на едностранна зависимост и отношения на съвместимост на елементите на една система, без зависимост помежду си. На тази основа общите административни актове се разделят на общи административни актове, чиито елементи се намират в съотношение на взаимна зависимост, и такива, при които такава зависимост няма. Според начина, по който се обозначават адресатите им и по който волеизявлението действа, общите административни актове в правото на Федерална Република Германия се делят на безадресни общи административни актове (чл. 35, ал.

2, пр. 1 VwVfG): насочени към група хора, определена или определяема на основата на общи характеристики; общи административни актове, насочени към вещь (чл. 35, ал. 2, пр. 2 VwVfG): отнасящи се до публичноправните аспекти на една вещь; общи административни актове, регулиращи използването (чл. 35, ал. 1, пр. 2 VwVfG): регулиращи ползването от вещь от широката публика. Практиката на ВАС при действието на АПК също признава съществуването на „вещни“ общи административни актове, както и на „общи административни актове на публичното ползване“. Тук например са актовете по чл. 21, ал. 1, т. 18 ЗМСМА, с които общинските съвети именуват и преименуват улици, площади, паркове, инженерни съоръжения и пр., решенията на общинските съвети по чл. 6, ал. 1 ЗОС за обявяване на имоти публична общинска собственост за частна общинска собственост и аналогичните актове по чл. 6, ал. 1 ЗДС. Последният вид актове са такива, с които публичният имот се дезафектира, отнема му се афекцията на такъв за обща полза и му се приписва качеството на акт, който интересува само държавата като равнопоставено лице на гражданския оборот.

В дисертацията се обосновава виждането, че от посочените два допълнителни „варианти“ на общия административен акт, закрепени законодателно в немското право, *de lege ferenda* полезно е възприемането само на „вещния“ общ административен акт.

Колкото до третата категория общи административни актове по чл. 35, ал. 2 VwVfG: тези, които регулират ползването от „вещ“ от широката публика, посочено е, че възприемането на тази трета категория общи административни актове у нас е по-скоро нецелесъобразно. В тази връзка е даден пример с приетия през 2014 г. чл. 13а АПК принцип на комплексното административно обслужване.

В четвъртия параграф са направени разграничения и съпоставки на общия административен акт с други актове на администрацията. На първо място, анализиран е характерът на държавния бюджет и общинския бюджет като правни актове според практиката на Конституционния съд и на Върховния административен съд. Поддържа се, че държавният бюджет се приема със закон във формален смисъл, а общинският бюджет се приема с акт, който има характеристиките на общ административен акт. На второ място, е направено разграничение между устройствените правилници на учрежденията и общите административни актове, като е посочено, че първите са подзаконовни нормативни актове, с които се регламентира устройството, работата и организацията на различните органи, учреждения, предприятия, институти и звена на държавния апарат, както и, че съдържащите се в тях правни норми имат организационен характер, израз са на организационна власт и представляват закон във формален

смисъл. На трето място, е направено разграничение с вътрешните институционни актове. Посочено е, че с тези актове се регулират повтарящи се обществени отношения, установяват се, изменят се или се прекратяват правни норми, макар и с ограничено локално действие и приложимост, поради което не е налице еднократно действие и съответно не може да се говори за общи административни актове.

4. Трета глава. **ИЗДАВАНЕ НА ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ПО АПК**

Глава трета в структурно отношение е разделена на два параграфа.

В първия параграф се обръща внимание на няколко неизследвани аспекта на административнопроцесуалния режим на общите административни актове по АПК. Поддържа се, че макар уредбата в АПК да претендира да е обща, която да се прилага при липсата на уредба в специален закон, на практика тя е специална и пригодена за особени случаи на издаване и оспорване на някои специфични категории общи административни актове.

В тази връзка е изследвано понятието „колективен интерес“, „колективна жалба“, респ. понятията „корпоративен интерес“ и „корпоративна жалба“. Застъпено е становището, че производствата по издаване и оспорване на общи административни актове по АПК, при сегашната уредба, са подходящи именно за административни актове, засягащи колективни, респ. корпоративни интереси, респ. за случаите на колективни и корпоративни жалби в защита на общ интерес, а за останалите производства по издаване и оспорване на общи административни актове то е по-скоро обременително, поради което и законодателят е бил принуден с разпоредбата на чл. 73 АПК да предвиди, че когато неотложно трябва да се издаде общ административен акт за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите, може да не се спазят някои от разпоредбите на този раздел за уведомяване и участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта. В тези случаи в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаването му.

Обосновава се нужда от нарочна уредба в АПК на производства по издаване, оспорване и изпълнение на административни актове, засягащи колективни интереси. Именно в една такава уредба би намерила основанието си уредбата в АПК на издаването и оспорването на общи административни актове, която ще служи като

основа за субсидиарно приложение. Уредбата на издаването, оспорването и изпълнението на актове, засягащи колективни интереси, следва за започне с легална дефиниция на понятието „признат от закона колективен интерес“, каквато примерна дефиниция в дисертацията се дава, като изрично следва да бъде посочено, че уредбата е приложима независимо от това дали колективният интерес е засегнат от индивидуален, общ или нормативен административен акт. По този начин авторът поддържа, че ще се даде ефективна защита и на колективни и значими интереси, засягани от индивидуални административни актове, което понастоящем често не се случва.

Във втория параграф се разглежда режимът на издаване на общи административни актове по реда на раздел втори на глава пета АПК.

Режимът е лаконичен, като всъщност урежда отклонения от режима на издаване на индивидуални административни актове досежно уведомяването на адресатите на акта и участието им в производството. Не се уреждат особени правила за събиране на доказателствата, поради което в дисертацията се приеме, че уредбата повтаря тази на производството по раздел първи на глава пета АПК. По тази причина и предвид вече направената обща характеристика на производството по издаване на общи административни актове по АПК, изложението в дисертацията не е обременено с подробен анализ на деветте члена от раздел втори на глава пета АПК (десетият член – чл. 74 урежда прилагането на правилата за индивидуалните административни актове за запълване на празнини по отношение на общите административни актове). В раздела е направен обаче изричен коментар на два въпроса: относно сроковете за издаване на общи административни актове и относно формата на общите административни актове.

Относно срока за издаване на общи административни актове се констатира, че в раздел втори на глава пета АПК не са предвидени изрично срокове, в които следва да бъде издаден общият административен акт, каквито предвижда чл. 57 АПК. Посочва се, че предвид субсидиарната приложимост на правилата за издаване на индивидуални административни актове в производството по издаване на общи административни актове би могло да се заключи, че сроковете за издаване на общи административни актове са тези по чл. 57 АПК, но този извод авторът отхвърля. В дисертацията се приема, че уредбата на издаването общите административни актове е различна в тези аспекти от тази на издаването на индивидуални административни актове. Ето защо се поддържа, че сроковете на чл. 57 АПК не са направо приложими в производството по издаване на общи административни актове. По тълкувателен път от разпоредбата на чл. 69, ал. 2 АПК се извлича правилото, че общият административен акт следва да бъде

издаден в едномесечен срок от уведомяването за откриване на производството, респ. от сезирането на органа от молителя. След изтичането на месечен срок от сезирането е налице мълчалив отказ, който може да се оспорва по административен и съдебен ред.

На второ място, поддържа се, че особеностите на общите административни актове в сравнение с индивидуалните досежно формата са, че устни индивидуални административни актове или такива изразени с конклюдентни действия или бездействия могат да бъдат законосъобразно издавани само ако това е предвидено в специалния закон, а при общите административни актове съгласно чл. 73 АПК това е възможно и когато неотложно трябва да се издаде общ административен акт за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите – в тези случаи в хода на изпълнението на акта се оповестяват съображенията за издаването му, а самият общ административен акт може да не бъде мотивиран в писмена форма.

5. Четвърта глава. **ОСПОРВАНЕ НА ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ**

Главата е разделена структурно на пет параграфа.

В първия параграф се изследва оспорването на общи административни актове по административен ред. Тук се обсъждат някои основни материалноправни и процесуалноправни аспекти на института на оспорването на административните актове по административен ред и сеизлагат разсъждения върху някои все още слабо изследвани в доктрината въпроси на уредбата на оспорването на административни актове по административен ред по АПК. Това е необходимо за целите на настоящата дисертация, тъй като АПК не предвижда различна, диференциарана уредба на обжалването на общи административни актове, от обжалването на индивидуалните. Налице са обаче особености по отношение на общите административни актове, които следва да бъдат изтъкнати. Оспорването на административните актове по административен ред традиционно е определяно в доктрината и законодателството като „вътрешна работа на администрацията“ и съответно като по-слабо средство за защита на законността и интересите на гражданите в сравнение със съдебния надзор. Съгласно отмененото административнопроцесуално законодателство оспорването на административните актове по административен ред се характеризираше като първа спорна фаза на административния процес. В теорията оспорването на

административните актове по административен ред се определяше и като особено рекламационно производство към органи на самата администрация с цел получаване на окончателното ѝ становище преди прибягване към съда. Понастоящем уредбата е различна – когато страната получи съобщение за издаването на административен акт, който засяга нейни права или законни интереси, тя е изправена пред избора да го оспори в определен срок било пред горестоящия административен орган, било пред съда, т.е. за двата вида оспорване текат *паралелно* срокове за оспорване, което означава, че засегнатото лице не може да изчака да изтече срокът за обжалване по административен ред, а едва от този момент да обжалва по съдебен ред акта.

В кодекса е предвидено, че всички общи административни актове подлежат на оспорване по административен ред. От това правило има три изключения, изследвани в дисертацията – 1. актове, издадени от органи, които нямат по-горестоящи в административно отношение органи, включително и актове, издадени от министри, независимо от нормата на чл. 107 КРБ; 2. актове, за които специалният закон е предвидил оспорване направо пред съд (т.нар. специална клауза); 3. актове, за които специалният закон е предвидил оспорване пред административна юрисдикция.

На следващо място, е обсъдено оспорването като родово понятие и обжалването и протестът като видови понятия на действия, които поставят в ход процедурата пред по-горестоящия административен орган. Анализирани са правната същност и предпоставките за пораждаване, изменение и погасяване на двете самостоятелни „права на оспорване“ – правото на жалба и правомощието протест. Съдържанието на правото на жалба срещу общ административен акт по административен ред е дефинирано в дисертацията като *„субективно право на определени лица (надлежни страни в административния процес) да възбудят чрез жалба производство за разрешаване на конкретен административен спор пред по-горестоящия административен орган, със сила на решено нещо от администрацията.“* Правото е характеризирано като субективно публично процесуално право да се възбуди административен спор пред по-горестоящия административен орган относно законосъобразността и/или целесъобразността на общ административен акт.

Обсъдени са и решаващите мотиви на Тълкувателно решение № 2 от 23.03.2015 г. по тълк.д. № 1/2014 г., ОСС ВАС. В дисертацията е застъпено становището, че при сезиране с жалба само с оспорване на законосъобразността на акта, по-горестоящият орган не може да изследва целесъобразността на акта, защото това би представлявало надхвърляне на правомощията му, уредени в чл. 83, ал. 2 АПК и чл. 97, ал. 1 АПК.

Когато обаче е подадена жалба само с твърдения, че административният акт е нецелесъобразен, горестоящият орган е длъжен според автора служебно да следи за валидността на административния акт и за приложимите императивни материалноправни норми. В тази връзка по аналогия се поддържа приложимост на правилото на чл. 218, ал. 2 АПК.

Титуляри на правото на жалба са заинтересованите страни – на първо място, адресатите на общия административен акт и на второ място, тези правни субекти, които макар да не са адресати на общия административен акт, имат право на жалба и на участие в административния процес, защото техните права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от общия административния акт косвено чрез неговото (на акта) пряко действие спрямо адресатите на акта. В дисертацията е отбелязано, че качеството надлежна страна в процеса не зависи от това дали в действителност органът, издал общия административен акт, е конституирал заинтересованите правни субекти.

Съдържанието на правото на протест срещу общ административен акт по административен ред е дефинирано като правомощието (право, но и задължение) на прокурора да възбуди чрез протест производство за разрешаване на конкретен административен спор пред по-горестоящия административен орган *със сила на решено нещо* от администрацията. Прокурорът може да атакува единствено законосъобразността на общия административен акт, но не и неговата целесъобразност. Тук е разликата с правото на жалба. Титуляр на правомощието протест е всеки прокурор, който се числи към орган на Прокуратурата, в чийто териториална компетентност е седалището на административния орган, издал незаконния общ административен акт, или в която ще се изпълнява общият административен акт.

Посочено е, че правомощието си да протестира по административен ред незаконосъобразни общи административни актове прокурорът ще упражни, като направи преценката дали е важен държавен или обществен интерес, който да налага атакуването на общия административен акт по административен ред. Предвид уреденото по императивен начин конституционно задължение на Прокуратурата (чл. 127, т. 5 КРБ) да следи за законността в страната, като предприема действия за отмяна на незаконни актове, в дисертацията се приема, че единствената преценка на прокурора е дали да протестира незаконния общ административен акт по административен ред, или по съдебен, а не дали изобщо да го атакува.

На следващо място, в параграфа са анализирани предпоставките за редовност и допустимост на оспорването, както и формата на жалбата и протеста. Обсъдени са и проблемите за сроковете за оспорване на общи административни актове по административен ред – началните им моменти и тяхната продължителност. Обсъдени са хипотези, при които жалбата и протестът са нередовни, включително и когато са бланкетни и немотивирани, както и производството по отстраняване на нередовностите. Посочено е, че молбата-уточнение може да бъде подадена и по пощата в срок, както и че разпореждането за връщането на жалбата или протеста подлежат на обжалване по съдебен ред. Във връзка с последното са обсъдени различните становище в съдебната практика относно реда, по който се обжалва разпореждането на органа за връщане на жалбата или протеста. Анализирани са и различните хипотези на недопустимост на оспорването и редът за защита срещу разпореждането за оставяне на жалбата или протеста без разглеждане.

Обсъдено е и правомощието за отзив. Посочено е, че това правомощие може да се упражни само ако актът е оспорен по административен ред, но не и ако той е оспорен по съдебен ред. Застъпено е становището, че правомощието е на чисти дискреция и че отказът да се приложи отзив не подлежи на никакъв контрол и не се мотивира. Обсъдени са становищата в съдебната практика относно това трябва ли новият акт, издаден в условията на отзив, респ. издаденият отказан първоначално акт да бъде мотивиран.

При редовна и допустима жалба или протест по-горестоящият орган следва да образува производство, в което да осигури възможност на участниците в процеса да защитят правата си и да събере и обсъди доказателствата, относими за производството. В параграфа е обсъдена и новостта в уредбата на оспорването по административен ред, а именно: възможността в сложни от фактическа или правна страна случаи горестоящият орган да може да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая. Назначените по този ред комисии според автора представляват помощни органи, които функционират единствено, за да дадат експертна помощ на горестоящия орган при произнасянето по жалбата или протеста срещу акта при наличие на обективна трудност или необходимост от специални познания. Отбелязва се, че в част от проектните варианти за АПК се е предлагало създаването на комисия за административен контрол, която не само дава мнение, а по специални материи решава спора по същество, упражнявайки контрол както за законосъобразност, така и за целесъобразност, като с оглед на гарантиране независимостта на членовете на комисиите се е предвиждало те

да се назначават на длъжността си за определен срок за цялата страна от министър-председателя. Тези предложения са отхвърлени от мнозинството членове на работната група по съображението, че тези комисии ще бъдат особени юрисдикции, каквито КРБ не позволявала. Излагат се доводи срещу това становище, като се поддържа, че дори и в случай на задължително възприемане на становището на сочените комисии, не би било налице административна юрисдикция.

На следващо място, в параграфа се обсъждат правомощията на по-горестоящия административен орган. Изследвано е правомощието да се обяви актът за нищожен, като в дисертацията се изтъква, че това правомощие може да бъде упражнено само ако жалбата или протестът са подадени в срока за оспорване. С общото правомощие да се обявява индивидуален или общ административен акт за нищожен разполага само административният съд. На следващо място, обсъдено е и правомощието на по-горестоящия административен орган след като прогласи нищожността на акта или го отмени като незаконосъобразен, да върне преписката на долустоящия орган, ако той има изключителна компетентност по въпроса. Поддържа се, че мотивираното решение на по-горестоящия орган в тази хипотеза се състои и разпада на две части: 1. акт, с който се отменя първоначалният административен акт като незаконосъобразен или неправилен или се прогласява за нищожен; 2. акт, с който преписката се връща на долустоящия административен орган, за да упражни изричната си компетентност при съобразяване с указанията на по-горестоящия административен орган. Застъпено е становището, че първият от тези актове представлява административен акт, който подлежи на общо основание по чл. 120, ал. 2 КРБ на съдебно оспорване.

На следващо място, обсъден е и въпросът за характера на сроковете за произнасяне на по-горестоящия административен орган. Застъпено е становището, че неправомерното бездействие на горестоящия административен орган не би трябвало да погасява правото му да постанови мотивирано решение и след изтичането на сроковете по чл. 97 АПК, защото органът е длъжен винаги да упражнява компетентността си, доколкото изрична разпоредба не постановява друго, като същевременно е посочено, че не е допустимо без ограничение във времето лицето, обжалвало по административен ред административния акт, да наложи на горестоящия орган да приеме решение по жалбата срещу акта, респективно да получи съдебна защита, тъй като сроковете за обжалване на държавноправни актове, било то административни, или съдебни, установени в закона, са преклузивни. На това място са обсъдени мотивите на

Тълкувателно решение № 7 от 11.12.2008 г. по т.д. № 3/2008 г., ОС на ВАС, както и въпросът за срока на оспорване на мълчаливия отказ и съгласие по АПК.

На следващо място, обсъден е и въпросът за сроковете за атакуване на актове на органите на местно самоуправление и местна администрация от областния управител, както и на различното естество на упражнявания контрол от областния управител. Посочено е, че върху общините като самоуправителни административни личности органите на централната държавна администрация могат да упражняват, по изключение, йерархичен надзор и административен надзор. Дадени са дефиниции на двата вида надзор. Анализирана е съвместимостта на двата вида надзор с КРБ.

На следващо място, изследван е въпросът за паралелната компетентност на погорестоящия административен орган и на съдилищата по оспорвания на общи административни актове в светлината на чл. 129 АПК.

Във втория параграф е анализирано първоинстанционното съдебно производство по раздел втори на глава десета АПК, в който се съдържа уредба на оспорване на общи административни актове пред съда. Тя следва систематически общите правила на съдебното оспорване на административни актове по АПК и общите правила на кодекса. Уредените в АПК съдебноадминистративни производства имат страни, а не участници; инициират се не служебно или по жалба на всяко лице, без какъвто и да е правен интерес, а от граждани и организации на граждани с правен интерес от оспорване; изобщо при уредбата на съдебноадминистративните производства законодателят изхожда от идеята за субективния модел на административно правосъдие, а не на обективния модел на административното правосъдие. Субективният модел на административното правосъдие акцентира върху нуждата от защита на правата, основните свободи и законните интереси на правните субекти, докато обективният модел на административното правосъдие поставя на равно и дори на първо място нуждата от защита на обективната законност. Основна особеност на уредбата на раздел втори на глава АПК е концепцията за „колективния“ характер на производството, в смисъл, че колкото е възможно, всички засегнати от акта правни субекти следва да бъдат конституирани в производството по издаването му и оспорването му. Средство за това е уведомяването по чл. 66 АПК за предстоящо издаване на общ административен акт, както и съобщаването за издаден акт, което съгласно чл. 72, ал. 1 АПК следва да стане по същия ред както и уведомяването по чл. 66 АПК. Това правило не е проведено докрай. Така, съгласно чл. 72, ал. 2 и чл. 179 *in fine* АПК, когато в производството по издаването на общия административен акт са участвали *отделни*

заинтересовани лица или организации, те биват отделно уведомявани за издаването на акта чрез нарочни съобщения. Все пак въвн от последната особеност, идеята на закона е всички страни, засегнати от общия административен акт, да бъдат конституирани в производството по издаването му и по възможност оспорването му по административен и съдебен ред да бъде концентрирано в едно-единствено производство с участието на всички страни. Средството за това е институтът на присъединяване и встъпване в производството по чл. 181-182 АПК.

В параграфа са обсъдени двете уредени в АПК средства за защита срещу недействителни общи административни актове – иск или протест за прогласяване на нищожността на акта по чл. 149, ал. 5 АПК и оспорването за отмяна на акта. По отношение на първото средство за защита е анализирано решение № 14 от 04.11.2014 г. по к.д. № 12/2014 г., обн., ДВ, бр. 95 от 18.11.2014 г., КС, с което е дадено задължително тълкуване на чл. 120, ал. 2 КРБ по въпроса: „Съществуват ли конституционни ограничения за законодателя относно приемането на закони, изключващи обжалването на административните актове“. В дисертацията се поддържа, че жалбата с искане за прогласяване нищожността на общ административен акт не може да бъде изключена от обикновения законодател от съдебно разглеждане.

Систематически са изучени правото на жалба и правомощието протест срещу общ административен акт по АПК. Първото е дефинирано като „*субективно право на определени лица (надлежни страни в административния процес) да възбудят чрез жалба производство за разрешаване на конкретен административен спор пред по-горестоящия административен орган, със сила на пресъдено нещо от съда.*“ Дадена е характеристика на това право като особено публично субективно процесуално право да се възбуди и да се иска решаването на спор относно унищожяемостта и нищожността на общ административен акт. Посочени са титулярите на това право, както и процесуалните предпоставки за възникването и надлежното упражняване на това процесуално право.

Съдържанието на *правото на протест* срещу общ административен акт е дефинирано като правомощието (право, но и задължение) на прокурора да възбуди чрез протест производство за разрешаване на конкретен административен спор съда, *с със сила на пресъдено нещо*. Посочено е, че прокурорът може да атакува акта както по отношение на неговата унищожяемост, така и за нищожност. Дадена е характеристика на това прокурорско правомощие и са посочени процесуалните предпоставки за надлежното му упражняване в рамките на съдебния процес.

Анализиран е въпросът и за сроковете за съдебно оспорване по отношение на субектите, които са взели действително участие в производството по издаването на общия административен акт, така и на всички останали адресати на акта. Обсъдени са и въпросите относно формата на оспорването, оставянето на жалбата и протеста без движение или без разглеждане и относно обжалването с частна жалба на прекратяването на делото.

На следващо място, са обсъдени и действията в производството по оспорване на общите административни актове преди даване на ход на делото в съдебно заседание. Обсъдено е изискването оспорващият да подаде жалбата или протеста си *чрез* органа, издал оспорения общ административен акт, закрепено в чл. 152, ал. 1 АПК, но без предписана в закона санкция за неизпълнение на изискването. Поддържа се, че подаването на жалбата или протеста пряко до съда не прави оспорването нито нередовно, нито недопустимо, а съдът може, но не е длъжен, да откаже образуването на производство пред себе си, макар и временно, като препрати жалбата или протеста на органа, издал акта, за администриране. Съгласно чл. 152, ал. 2 АПК вр. чл. 184 АПК в тридневен срок от изтичането на сроковете за оспорване от останалите лица органът изпраща жалбата или протеста заедно със заверено копие от цялата преписка по издаването на акта на съда, като уведомява подателя за това. Неприложима е ал. 3 на чл. 152 АПК при общите административни актове. Съдът в производството по раздел втори на глава десета АПК е длъжен да конституира служебно по делото като страни само оспорващия и административния орган, но не и останалите лица, участвали в производството по издаването на акта. Последните биха могли да подадат самостоятелни жалби или протест или да встъпят и да се присъединят към оспорването на първия подал жалба или протест правен субект. Съдът обаче няма правомощие служебно да ги конституира, поради което е без значение какви са адресите им по административната преписка и органът няма задължението да изготвя списък с адреси по чл. 152, ал. 3 АПК, както при индивидуалните административни актове. Съгласно чл. 181, ал. 1 и ал. 2 АПК ако оспорването е редовно, съдът в едномесечен срок го съобщава чрез обявление в „Държавен вестник“, в което посочва оспорения административен акт или неговата оспорена част и номера на образуваното дело. Копие от обявлението се поставя на определеното за това място в съда и се публикува в интернет страницата на Върховния административен съд. Таксата за обнародване на оспорването се понася от оспорващия, като за внасянето ѝ му се дават указания от съда. Определението, с което оспорването се оставя без движение с указания за внасянето на

такса за обнародване в „Държавен вестник”, не е преграждащо само по себе си, поради което не подлежи на обжалване с частна жалба.

На следващо място, в параграфа е обсъдено и встъпването в процеса и присъединяване към оспорването. Препис от молбата за присъединяване или за встъпване се предоставя на насрещните страни (чл. 182, ал. 3 АПК). Посочено е, че законодателят не дава еднаква защита на двете категории лица: само определението, с което не се допуска встъпване, изрично е определено за обжалваемо с частна жалба. Допускането на обжалване на определението, с което не се допуска встъпване наред с органа, е определено като правилен законодателен подход. По отношение на определението, с което не се допуска присъединяване към оспорването, норма, която да предписва обжалване с частна жалба, липсва. Тази празнина е индикация, че за законодателя съединяването на всички оспорвания против един и същи общ административен акт е желателно, но не наложително явление. Тази позиция на законодателя обаче предизвиква редица усложнения. Така, ако съдът не допусне присъединяването на едно лице към вече обявено по реда на чл. 181, ал. 1 и 2 АПК оспорване на общ административен акт, то лицето ще бъде принудено да подаде самостоятелна жалба. Но, пита се, възможно ли е това, ако срокът за оспорване по отношение на това лице вече са изтекли? Отговорът следва да бъде отрицателен – правото на жалба за отмяна е погасено. Макар да не съществува разпоредба, която да предвижда, че подадено в сроковете по чл. 179 АПК искане за присъединяване следва да се счита, при отхвърлянето му от съда, за подадена самостоятелна жалба срещу акта, авторът поддържа, че в този случай молбата за присъединяване към оспорването следва да се тълкува като жалба, като съдът следва да даде указания на лицето и след изрично уточнение да отдели молбата за образуване на отделно дело. Също така, ако поради недопускане на присъединяване към оспорването лицето бъде принудено да подаде собствена жалба до съда, възниква въпросът дали по тази жалба ще трябва да бъде извършена процедурата по обявяване на оспорването по чл. 181, ал. 1 и 2 АПК. Няма изрична норма, която да постановява нещо в противния смисъл. Повторното обявление обаче е неразумен разход на средства и време. За избягване на тези усложнения, се прави предложение определението, с което не се допуска присъединяване към оспорването, да подлежи на обжалване с частна жалба.

В дисертацията е обосновано виждането, че нито присъединилите се към оспорването стават съоспорващи, нито встъпилите в процеса стават съответници по жалбата. Тяхното положение може до известна степен да бъде оприличено на

допълнително встъпилите в гражданския процес страни, т.е. на трети лица-помагачи (чл. 218-223 ГПК). Във всички случаи обаче присъединилите се и встъпилите страни са обвързани от силата на пресъдено нещо и останалите правни последици на решението по спора, независимо от това на чия страна „помагат“.

На следващо място, в този параграф е критикувана разпоредбата на чл. 184 АПК, която предвижда забрана по дела за оспорване на общи административни актове да бъде извършван отказ и оттегляне на оспорването. Подобно ограничение на диспозитивното начало в административния процес е неуместно. То може да се обясни при сравнение на процедурата по оспорване на общ административен акт по раздел втори на глава десета АПК и процедурата по оспорване на решения на общо събрание на търговско дружество по чл. 74 ТЗ – две производства по защита на колективен интерес. Както при исковете по чл. 74 ТЗ, така и при оспорванията на общи административни актове по раздел втори на глава десета АПК, всеки адресат на правни последици от атакувания акт може да се присъедини към оспорването, независимо от това дали е изтекъл срокът за упражняване на неговото собствено право на оспорване, или не. Чл. 74, ал. 3 ТЗ обаче дава право на оспорващия да се откаже от иска или да го оттегли, в съответствие с диспозитивното начало в процеса. Пак в съответствие с диспозитивното начало в процеса същата алинея на чл. 74 ТЗ дава право на присъединилия се да продължи делото, като се субституира като ищец на мястото на първоначалния ищец, макар и срокът за обжалване по чл. 74, ал. 2 ТЗ да е изтекъл за присъединилия се. При общите административни актове подходът на законодателя е различен – вместо да позволи на първоначалния оспорващ съобразно интересите си да десезира съда от *своето* оспорване, с възможност някое от присъединилите се към оспорването лица да продължи процеса, законодателят предвижда забрана за оттегляне или отказ от оспорването от страна на оспорващия. Вероятно причината е страхът на законодателя, че при десезирането присъединилите се, за които сроковете по чл. 179 АПК са изтекли, не ще могат да продължат процеса и така ще бъдат увредени техните интереси. Това е така, но лекът не е да се отрече диспозитивното начало в процеса, като се забрани десезирането, а като се предвиди изрична възможност за субституиране като оспорващ на присъединилите се в процеса след обявлението в „Държавен вестник“ страни, каквато възможност законодателно е уредена в чл. 74, ал. 3 ТЗ.

В дисертацията се прави предложение за увеличаване на санкциите за страна, която е встъпила след първото заседание по делото и е предизвикала ненужното му отлагане.

На следващо място, е анализирано и спирането на изпълнението на оспорения общ административен акт по чл. 180, ал. 2 АПК. Посочено е, че основанията за спиране са тези посочени при индивидуалните административни актове в чл. 166 АПК, както и, че само при редовност на жалбата или протеста съдът може да пристъпи към разглеждане на искане за спиране на изпълнението на общ административен акт.

На следващо място, в дисертацията се обсъждат основанията за оспорване на общите административни актове. В работата са изследвани петте традиционни основания, изрично посочени в чл. 146 АПК по негативен начин. Обосновава се наличието на шесто основание за оспорване: фактическа необснованост на акта.

На първо място, за действителността на общия административен акт е необходимо той да бъде издаден от компетентен орган. В дисертацията е възприета общоприетата дефиниция за компетентност на административен орган. Посочено е, че всяка некомпетентност – предметна, местна, по степен, времева – води до нищожност на административния акт, както и че нарушението на компетентността е най-радикалното закононарушение при издаването на административен акт. Посочено е, че за да е налице компетентност у един орган за издаване на административни актове, тя трябва да бъде определена от закона или възложена от орган, притежаващ първоначално определена от закона компетентност по някой от начините, предвидени в закона и допустими според доктрината и съдебната практика – делегиране, заместване и изместване от по-горестоящия административен орган по чл. 97, ал. 2 АПК. Анализирани са хипотезите на подписването на административния акт „със запетая“, на т.нар. „отрицателна компетентност“, и на т.нар. „теория за ВАС като регулатор на компетентността“, възприета в практиката и теорията до 1948 г.

На второ място, анализирано е изискването за спазване на материалните административни норми за законосъобразност на общите административни актове. Под материалноправна норма се разбира волеизявление, извършено по установен от правото ред и насочено към създаване на общи правила за поведение, уреждащи съдържанието и състоянието на субективните права и правните качества на правните субекти (правоспособност, дееспособност и др.) или правните качества на правните обекти (имущество, взмане, произведения на изкуството и пр.). Нарушаването на една правна норма може да се приеме като противоречие между волята на законодателя и волята на органа, изразена в оспорения административен акт. Материалноправна административна норма е тази, която регулира административното правоотношение между страните.

На трето място, в дисертацията е анализирано изискването за спазване на административнопроизводствените правила и на законоустановената форма при издаването на общи административни актове. Това са външни, формални изисквания, чието неспазване обикновено води до унищожаване на актовете. В редки случаи, когато тяхното нарушаване води до липса на воля на власт, неспазването им може да доведе до нищожност. Неспазването на установената форма е основание за оспорване на административните актове, ако формата е предписана изрично и нормативно. Само неспазването на такива изисквания може да опорочат акта и да се отразят върху неговата действителност. Съгласно чл. 59, ал. 2 АПК когато индивидуалният административен акт се издава в писмена форма, трябва и да съдържа „фактически и правни основания за издаване на акта“, т.е. мотиви. Мотивите трябва да бъдат конкретни съображения на административния орган, относими към фактите по случая и приложимата материалноправна административна норма. В органът трябва да прецени всички доказателства и доводи, от съществено значение за въпроса, чието разрешаване се цели с издаването на административния акт. Когато недостатъчността, нелогичността или вътрешната противоречивост на мотивите водят до невъзможност да се разбере от какви съображения се е ръководил органът, за да издаде акта, мотиви липсват. Неизлагането на мотиви към административния акт е нарушение на формата и самостоятелно основание за отмяната му. Ако предписаната от закона форма не бъде спазена, актът е недействителен, освен ако то нарушение е несъществено. Когато порокът във формата е толкова съществен, че практически е налице липса на волеизявление (т.е. липса и на акт), налице е нищожност. Пример за това е липсата на разпоредителна част (диспозитив) на акта или абсолютната неразбираемост на диспозитива. Такива случаи са редки. В големия брой случаи порокът във формата води до унищожаване. Липса на мотиви води до унищожаване, но не и до нищожност на административния акт, тъй като волеизявлението, изразено в разпоредителната част на акта, е налице, разбираемо е и подлежащо на изпълнение.

Нарушаването на административнопроизводствените правила води до опорочаване на административния акт, когато е съществено. В тази връзка най-сложната задача е да се установи критерий за същественост на процесуалните нарушения на административнопроизводствените правила. В дисертацията се възприема установеният в литературата и в съдебната практика критерий - дали нарушението е могло да повлияе или е повлияло на материалната законосъобразност на административния акт или нанеговата правилност. Дали е налице вероятност, че ако

нарушението не е допуснато, актът можеше да има и друго съдържание. Зад този общ и абстрактен критерий за преценка във всеки отделен случай съдебната практика самостоятелно следва да прецени дали конкретните особености на случая, за да достигне до преценката дали нарушението е съществено или не. Отбелязва се, че коментираното основание за оспорване на административните актове е поначало неприложимо в случаите на административни актове, издавани в условията на обвързана администрация. Тук нарушенията винаги ще са не съществени, тъй като съобразно с правилата за разпределение на тежестта на доказване всички правнорелевантни юридически факти от хипотезата на материално правната административна норма могат и следва да бъдат установени в производството пред административния съд.

На четвърто място, в параграфа е коментирано изискването административният акт да бъде издаден в съответствие с целта на закона. Издаването на административния акт в противоречие с целта на закона води до недействителността на издадения акт. Изискването е важно за административните актове, издавани при упражняване на дискреционна преценка, защото само там органът разполага с избор, който следва да упражни в съответствие с целта на закона. В дисертацията е застъпено становището, че нарушението на принципите на глава втора АПК не води до издаване на акта в нарушение на целта на закона, тъй като тези принципи имат материално правен характер. По тази причина се поддържа, че едно такова нарушение би представлявало основание за отмяна по чл. 146, т. 4 АПК вр. чл. 184 АПК.

На следващо място, в параграфа се обсъжда съдебното решение по съществото на административноправния спор по дела с оспорени общи административни актове. На първо място, обсъдена е установената в закона специална форма на съдебното решение в административния процес по АПК. На следващо място, са разгледани последиците от постановеното и влязло в сила съдебно решение: сила на пресъдено нещо и конститутивно действие. Когато административният съд установи, че общият административен акт е законосъобразен и отхвърли оспорването срещу акта като неоснователно, той формира сила на пресъдено нещо по отношение на въпроса, предмет на административното дело – било че актът не е нищожен и унищожаем, т.е. че е законосъобразен, било че в полза на оспорващия не е възникнало субективното потестативно материално право на отмяна на актът. Тогава съдебното решение има само установително действие. Субективните предели на тази сила винаги се разпростират само по отношение на страните по делото (и техните правоприемници) – чл. 177, ал. 1, изр. 1 АПК вр. чл. 184 АПК.

Когато административният съд установи, че актът е унищожаван, той формира СПН по отношение на това, че актът е унищожаван, респ., че в полза на оспорващия е възникнало субективното материално право на отмяна на този акт. Тази сила на пресъдено нещо действа само по отношение на страните по делото, като арг. срещу това не е разпоредбата на чл. 177, ал. 1, изр. 2 АПК. Посочената норма действително предвижда, че когато общият административен акт бъде отменен или изменен, решението има действие по отношение на всички. Това действие обаче не е сила на пресъдено нещо, а конститутивно действие на съдебното отменително решение. Недопустимо е смесването на тези две последици от правораздавателното решение на административния съд, особено при прецизната формулировка на АПК, която ясно разграничава „силата“ на потвърдителното съдебно решение по чл. 177, ал. 1, изр. 1 АПК от „действието“ на отменителното съдебно решение.

Когато съдебното решение на административния съд е отменително, то установява със сила на пресъдено нещо в отношенията между страните по административното дело, че актът е незаконен (или че в полза на оспорващия се е породило потестативното материално право за отмяна на акта) и го отменя по отношение на всички. Никой не може да поддържа, че след влизането в сила на решението на административния съд актът съществува или поражда правни последици. Както той повече не съществува и с обратна сила са заличени правните му последици по отношение на оспорващия пред административния съд, така актът повече не съществува и не поражда последици и за останалите правни субекти.

Особеност на съдебното решение по оспорване на общите административни актове, с което се прогласява нищожността на общ административен акт, е, че съгласно чл. 183 АПК то има действие по отношение на всички, както има действие и решението, с което актът се отменя или изменя. Авторът поддържа, че желанието на законодателя да разпростре сила на пресъдено нещо на съдебното решение, с което се прогласява нищожността на общ административен акт, едва ли е оправдано.

След прогласяването на нищожността на общия административен акт или отмяната му, съдът съгласно чл. 173, ал. 1 АПК се произнася по съществуването на преписката, ако не са налице двете изключения по ал. 2 на същия член. В този параграф се обсъждат различните становища относно правната природа на акта на административния съд, с който той решава преписката по същество. Застъпва се становището, че актът на административния съд по чл. 173, ал. 1 АПК представлява именно индивидуален административен акт (аналогично за общия административен

акт). Той отговаря на всички елементи от легалната дефиниция по чл. 21, ал. 1 АПК, респ. чл. 65 АПК. Обстоятелството, че се издава от съд и то в производство по съдебен контрол, не означава, че той по предметните си бележи не е индивидуален, респ. общ административен акт. Същевременно, доколкото актът по чл. 173, ал. 1 АПК се издава от съд и във формата на съдебно решение, то той се ползва несъмнено със *стабилността* на съдебен акт. Той не може да бъде отменен, освен по реда на глава четиринадесета АПК. В този смисъл актът по чл. 173, ал. 1 АПК е стабилен административен акт и именно тази негова характеристика изпълнява условието за ефективно регулиране на отношенията между страните. Между страните по административното дело субективното право, създадено от решението по чл. 173, ал. 1 АПК, не се ползва със СПН. Това е така, защото принципно административните актове, влезли във формална сила, не се ползват със СПН. Те са само изпълняеми (чл. 267 вр. чл. 268, т. 1 АПК) и неотменими (чл. 99 вр. чл. 237 АПК). С оглед горното и доколкото решението по чл. 173, ал. 1 АПК има характера на административен акт, то лицето, което не е участвало в производството по издаването на акта, но на което това съдебно решение се противопоставя, има правата по чл. 17 ГПК.

Друга самостоятелна последица от решението, с което приключва административното дело по оспорване на общ административен акт, е погасяване правата по акта на невстъпилите в производството облагодетелствани от акта субекти. Тази последица се извежда от правилото чл. 246, ал. 2 АПК, според което трето лице не може да иска отмяна на решение за обявяване на нищожност или за отмяна на общ административен акт или на споразумение по акта, ако оспорването е било надлежно съобщено по реда на чл. 181, ал. 1 АПК. Сочената норма всъщност стабилизира съдебното решение по чл. 173, ал. 1 АПК вр. чл. 183 АПК.

В третия параграф се анализира оспорването на общи административни актове пред особени юрисдикции. На първо място, се обсъжда въпросът съществуват ли особени юрисдикции в правната система на Република България и допустими ли са те при действието на КРБ от 1991 г. На второ място, е разгледано производството по правораздавателен контрол пред Комисията за защита на конкуренцията и производството по обжалване на административни актове по ЗУТ.

В четвъртия параграф се разглежда касационното производство по АПК. Характерно за касационното производство е, че то е редовен способ за проверка на невлезли в сила решения по съществуващото на административноправния спор на административните съдилища и на някои административни юрисдикции. Съдебното

оспорване на административните актове е двуинстанционно, освен ако друго не е постановено в закона (вж. чл. 131 АПК). Докато пред първата инстанция предмет на съдебен контрол са административни актове, то пред касационната инстанция се провежда второинстанционно производство за осъществяване на контрол върху правораздавателните актове на първоинстанционните съдилища. На касационно оспорване подлежат единствено съдебни решения по административноправни спорове, но не и административни актове, предмет на тези спорове.

В центъра на всяко контролно-отменително производство, каквото е и касационното, са основанията (поводите) за оспорването. Това са посочени в закона отменителни основания, представляващи абстрактно формулирани пороци, допуснати при упражняване на строго регламентирана от закон дейност. Основанията за отмяна са източник на правото да се иска отмяната порочния акт и на задължението на съда да постанови отмяната.

Касационните основания за оспорване на съдебно решение по АПК са нищожност на съдебното решение, недопустимост и неправилност. В този параграф подробно са дадени дефиниции и примери за нищожни, недопустими и неправилни съдебни решения, в съответствие с утвърдената гражданскопроцесуална и административнопроцесуална наука и съдебна практика.

На следващо място, в параграфа е посочено, че само определени правни субекти имат право на касационно оспорване. Такова право имат на първо място страните по първоинстанционното дело, за които решението е неблагоприятно (чл. 210, ал. 1 АПК). На второ място, право на жалба имат и лицата, за които решението е неблагоприятно, макар да не са участвали в първоинстанционното производство. Това право е нововъведение на АПК, непознато на ЗВАС (1997). Целта на законодателя е да предотврати възможността такива „трети лица“ да подадат молби за отмяна на влязло в сила съдебно решение поради нарушено тяхно право на участие в първата инстанция, като вместо това им се признава правото да оспорват първоинстанционното решение, преди то да е влязло в сила. Нормата има и по-широко значение относно общите административни актове. Лице, които е пропуснало да встъпи в първата инстанция наред с административния орган по чл. 182, ал. 2 АПК или е пропуснало да се присъедини към оспорването по чл. 182, ал. 3 АПК, може да подаде касационна жалба по чл. 210, ал. 2 АПК срещу решението, ако то е неблагоприятно за него. Така най-вероятно ще постъпи, ако например твърди, че правото му на оспорване е накърнено поради ненадлежно съобщаване на оспорването по чл. 181 АПК. Така ще постъпи и ако

оспорва първоинстанционното решение, без да твърди процесуално нарушение. То може да предпочете и да упражни правото си на встъпване или присъединяване към оспорването и в касационното производство, а не да подаде касационна жалба. В параграфа е обсъдено и правомощието за подаване на касационен протест и противоречивите схващания кому принадлежи това правомощие.

На следващо място, посочени са и изследвани правомощията на касационната инстанция при атакуване на първоинстанционни решения, включително и правомощието да бъде върнато за ново разглеждане делото. Посочени са и анализирани и правомощията на касационната инстанция при повторно касиране на първоинстанционното решение, включително и правомощието на касационната инстанция да функционира като инстанция по същество. В тази връзка е обсъдено и Тълкувателно решение № 2 от 02.07.2004 г. по т.д. № 2/2004 г., ОСГТК на ВКС, разрешената на което според автора са приложими и в касационното производство по АПК.

В петия параграф се разглежда отмяната на влезли в сила съдебни решения по дела с оспорени общи административни актове. Глава четиринадесета АПК урежда две особени производства по отмяна на влезли в сила съдебни актове – по искане на страна по делото и по искане на трето лице. Това са извънинстанционни способности за контрол върху съдебни актове в областта на положителния административен процес. Тази отмяна не представлява обжалване, защото се развива след като решението е влязло в сила и процесът е приключен. Тя е средство за защита срещу неправилни решения, когато неправилността се състои в несъответствие между решението и действителното правно положение и се дължи на изчерпателно изброени в закона причини. Тя се свързва с принципа за дирене на истината и цели да го обезпечи даже спрямо влезли в сила решения, като отстранява тяхната сила на присъдено нещо и налага повторно разглеждане на делото, за да бъде заместено неправилното решение с ново, правилно решение. Посочено е кои съдебни решения попадат в приложното поле на отмяната по реда на глава четиринадесета АПК.

Уредбата на глава четиринадесета АПК урежда изрично правило (чл. 246, ал. 2 АПК), според което трето лице, за което решението или споразумението има сила и е неблагоприятно, не е участвало като страна в процеса, няма право на отмяна на съдебното решение, с което общият административен акт се обявява за нищожен или се отменя, нито на споразумение по акта, ако оспорването е било надлежно съобщено по реда на чл. 181, ал. 1 АПК. Отмяната по искане на трето лице е средство за защита на

неучаствалите в делото трети лица срещу правните последици на съдебните актове, които се разпростират и спрямо тези трети лица, т.е. служи за защита на тяхната съвместна с тази на страните по делото процесуална легитимация. Именно поради тази съвместна процесуална легитимация законът дава право на отмяна на третото лице, чието право на участие в процеса не е осигурено. Същевременно законодателят е преценил, че съобщаването на оспорването е достатъчно, за да гарантира на всяко заинтересовано лице възможността да упражни правото си на жалба и правото си на встъпване в процеса, за да брани акта, поради което е лишил третите лица от право на отмяна при редовно съобщаване на оспорването. Все пак разпоредбата на чл. 246, ал. 2 АПК има и несъвършенства. Лицата, които са участвали в производството по издаването на общия административен акт, съгласно чл. 72, ал. 2 АПК подлежат на отделно уведомяване за издаването на административния акт. Тези лица не са страни в процеса, освен ако не встъпят, за да помагат да административния орган по чл. 181, ал. 2 АПК, но в дисертацията се поставя под съмнение това, като се поставя въпросът дали те не следва да имат по-привилегировано положение спрямо всички останали правни субекти и за тях да се предвиди изключение от правилото на чл. 246, ал. 2 АПК. Същевременно авторът поддържа, че неправилно сред актовете, чиято отмяна е недопустима по чл. 246, ал. 2 АПК при общите административни актове е включено споразумението пред съд. По арг. чл. 184 АПК *in fine* е недопустим отказът и оттеглянето на оспорването от оспорващия, изцяло или *отчасти*. Сключването на споразумение предполага *взаимни отстъпки* от оспорващия и административния орган, а именно това е забранено от АПК. След като АПК забранява на оспорващия дори частично да оттегля или да се отказва от оспорването си, очевидно му забранява и да се споразумява с административния орган по съществуващото на спора и на административноправния въпрос. Ето защо споразумения по чл. 178, ал. 1 АПК по дела, по които е оспорен общ административен акт, са процесуално недопустими. Ако все пак такива бъдат сключени, то лицата, за които обезсиленият на основание чл. 178, ал. 4 АПК общ административен акт е бил благоприятен, не би следвало да бъдат лишени от правото на отмяна по чл. 246, ал. 2 АПК.

6. Пета глава. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ И НА СЪДЕБНИ РЕШЕНИЯ ПО ДЕЛА С ОСПОРЕНИ ОБЩИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

Главата е разделена на два параграфа.

В първия параграф се обосновава тезата, че общите административни актове поначало са принудително изпълними, като тази тяхна принудителна изпълнимост настъпва от привилегията на пряката акция на администрацията, според която всички административни актове са незабавно изпълняеми, като за възможността за принудителното им изпълнение не е нужно предварителното им потвърждаване или одобряване от съд. Поддържа се обаче, че поради разпоредбата на чл. 90, ал. 1 АПК до приключване на производството по оспорване на общите административни актове по глава шеста на АПК, предварителното изпълнение е *временно суспендирано*. Това предварително изпълнение е различно от предварителното изпълнение на индивидуалните административни актове. Последното трябва да бъде изрично допуснато по силата на специален закон или с разпореждане на административния орган по чл. 60 АПК. „Предварителното изпълняване“ на общите административни актове спира по време на оспорването им по административен ред, но не и по време на оспорването им по съдебен ред. Ако административният орган иска общият административен акт да бъде изпълняван и по време на оспорването му по административен ред, ще следва да издаде нарочно разпореждане по чл. 60 АПК.

Във втория параграф се изследват различните институти на принудителното изпълнение в светлината на изпълнението на общи административни актове и на съдебни решения при оспорени общи административни актове. На първо място, анализирани са два изпълнителни способа – за изпълнение на задължения за незаместими действия и за изпълнение на задължения за бездействия, тъй като те са единствените, които АПК изрично урежда самостоятелно. На това място е обоснован изводът, че глобите и санкциите, налагани в случай на нарушение на задълженията за бездействие, представляват наказания, а глобите и санкциите, налагани за подтикване на длъжника към изпълнение, представляват изпълнителни глоби. На следващо място, обосновава се виждането, че всички съдебни решения на административните съдилища по чл. 173 АПК са изпълнителни основания по дял пети, включително и съдебните решения на административния съд по чл. 173, ал. 2 и 3 АПК (с които в случаите на незаконосъобразни административни актове, издавани в условията на оперативна самостоятелност, съдът отменя акта и изпраща преписката на административния орган със задължителни указания за тълкуването и прилагането на закона, респ. с които при незаконен отказ да се издаде документ съдът задължава органа да издаде документа, без да дава указания по съдържанието му). На следващо място, анализирани са

предпоставките за започване, спиране, прекратяване и приключване на производството по принудително изпълнение. Анализирани са редът за съдебен контрол върху процесуалната законосъобразност на принудителното изпълнение по дял пети АПК, като в тази връзка е констатирано наличието на противоконституционно възлагане на долустоящ административен съд на съдебния контрол върху изпълнителни действия на Министерския съвет и министрите, вместо на ВАС. Накрая в параграфа са обсъдени някои спорни в съдебната практика въпроси на дял пети АПК.

7. Шеста глава. ОБЩИЯТ АДМИНИСТРАТИВЕН АКТ ПО НЯКОИ СПЕЦИАЛНИ ЗАКОНИ

Главата е структурно разделена на шест параграфа. Главата представлява своеобразна „специална част“ на дисертацията, посветена на хипотези на общи административни актове в отделни правни подотрасли на административното право.

В първия параграф се разглеждат случаи на общи административни актове в благоустройственото право. На първо място, разглежда се характера на акта за налагане на строителна забрана и редът за защитата срещу него. Обосновава се виждането, че актът е общ административен акт, а не сбор от множество индивидуални административни актове. Посочено е, че правилото за поведение на индивидуалните и на общите административни актове не просто е различно формулирано и поднесено на техните адресати, а е различно и по своето естество, поради което общият административен акт не може да се редуцира до прост сбор от множество индивидуални административни актове. На следващо място, е изследвано и правното естество на плановете по ЗУТ. Направен е подробен преглед на действието и същността на концепциите, схемите и плановете по ЗРР и ЗУТ, както и на становищата в доктрината. Мнението на автора е, че не може да се обобщи по отношение на всички актове по устройство на територията дали са индивидуални, общи или нормативни административни актове. Един устойчив план или ПУП на цяла община или населено място може да представлява нормативен административен акт, стига в него да се съдържа абстрактно правило за поведение, адресирано към определена категория имоти или притежатели на право на собственост върху определена категория имоти, независимо от съдържанието му. Един работен устройствен план, който се създава за един или няколко поземлени имоти, няма как да бъде друго освен индивидуален административен акт. Същевременно, поддържа се, че възможно и съществуването на

общии административни актове по устройство на територията. ПУП, създаден за имот паметник на културата, или за някаква друга публична „вещ“, с определени правила за ползване на тази вещ, би могъл да представлява вещен общ административен акт.

Във втория параграф се прави съпоставка на общите административни актове и една група други актове: облагодетелстващите административни актове, издавани след провеждането на състезателна процедура по възлагането на определено публично или публично контролирано благо – лицензии, концесии, разрешения за добив на полезни изкопаеми, обществени поръчки, конкурси, търгове, безвъзмездни финансови помощи, приватизационни процедури и др. Изследва се въпросът какво е правното естество на актовете, с които се поставя началото на подобни процедури, като се определят условията за участие в тях (условно наречени актове-условия), както и какъв е редът за защита срещу включването в тези актове-условия на незаконосъобразни условия за участие. Поддържа се, че тези актове имат характера на общии административни актове.

Посочено е, че формално актът-условие се изпълнява с *множество* отделни действия – подаване на заявления за участие от отделните участници, приемането им от органа, водещ производството, подаването на конкурсна документация, наддаване и пр. Това обаче са *фактически* изпълнителни действия и затова не би могло да се приеме, че се касае за нормативен административен акт. Част от актовете-условия обаче могат да бъдат и нормативни административни актове. Такива са например тези, които уреждат по общ начин условията за участие в повече от една по вид състезателна процедура и/или за процедури, които ще се провеждат периодично във или извън рамките на една календарна година. Разграничителният критерий се търси в това дали актовете имат многократно трайно действие, защото уреждат неопределено число еднакви случаи абстрактно, или имат еднократно действие, което трае, докато трае случаят, за който се отнасят.

В третия параграф се съпоставят общите административни актове и принудителните административни мерки. На първо място, обсъдена е контроверсата възможно ли е да се налагат принудителни административни мерки посредством общии административни актове. Поддържа се, че това е допустимо, когато основанието за налагане и съдържанието на административнопринудителните мерки е очертано в самия акт и последният е насочен към неопределен кръг лица по повод конкретен случай. Нещо повече, според автора е принципно възможно налагане на принудителни административни мерки по чл. 22 ЗАНН с общ административен акт, когато е необходимо за отстраняване на вредни последици от административно нарушение по

отношение на неопределен кръг лица. На следващо място, в параграфа се обсъждат и примери за общи административни актове в полицейското право.

В четвъртия параграф се разглеждат случаи на общи административни актове в екологическото право. Изследван е характерът на актовете на министъра за околната среда и водите по чл. 39 ЗЗТ и чл. 12 ЗБР, с които една територия се обявява за защитена или за част от екологичната мрежа „НАТУРА 2000“. Становището на автора е, че се касае за нормативни административни актове. Заповедите, с които се учредява защитен статут на определени природни територии, установяват по общ, траен и абстрактен начин определени ограничения на човешката дейност (различни за различните видове защитени територии и защитени зони). Установеното в тях правило за поведение (забрани) представлява правни норми в областта на държавното управление, с ограничено териториално действие. В доктрината е безспорно, че е възможно да бъде приет подзаконов нормативен акт с териториално приложение част от земната повърхност, която не съвпада с административно-териториална единица, а примерът, който се дава в теорията, е именно с подзаконов нормативен акт, действащ в рамките на защитена територия. Общи административни актове представляват обаче заповедите по чл. 45 ЗЗТ за даване на предварителна временна защита на територии в процедура по обявяване на същите за защитени, тъй като закрилата по чл. 45 ЗЗТ е временна (до две години) и се предоставя с точно определена цел и по конкретен повод.

В петия параграф се разглежда използването на общи административни актове в плановото извършване на икономическа дейност. Посочено е, че правото на Европейския съюз урежда редица политики на планиране на извършване на икономическата дейност и конкретно на планиране на разумно използване на природни ресурси в икономическата дейност, с оглед защита на природните ресурси от изчерпване или на икономиката от свръхпредлагане над нуждите на пазара. Така например като част от Европейския съюз от 2007 г. страната ни прилага системата на млечните квоти, както и квотите за промишлен риболов. Съгласно чл. 30, ал. 1, т. 1 ЗРА Изпълнителната агенция „Рибарство и Аквакултури“ проучва състоянието на някои видове риба и предлага на министъра на земеделието и храните установяване на общ допустим улов и определяне на квоти в рамките на същия за отделните видове риба и други водни организми в обекти по чл. 3, ал. 1 ЗРА. Съгласно ал. 5 на същия член при установяване на промени в състоянието на запасите на определени видове риби и други водни организми, застрашаващи тяхното естествено възпроизводство и стопанско значение, министърът на земеделието и храните съгласувано с министъра на околната

среда и водите налага забрана върху тяхната експлоатация за определен период от време, не по-кратък от една година, и предлага предприемането на такива мерки по реда на международни договори, по които Република България е страна. И двата административни акта несъмнено са общи такива. На следващо място, като пример за общ административен акт при регулирането на дейности по планово извършване на икономическа дейност са дадени актове, издадени в процедурите за подпомагане на земеделски производители, предвидени в националното ни законодателство във връзка с Регламент № 796/2004 г. на Комисията. Съобразно чл. 30, ал. 1 ЗПЗП за изпълнение на функциите на Разплащателната агенция се създава Интегрирана система за администриране и контрол. В ал. 2 на чл. 30 ЗПЗП са посочени елементите на интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК). Системата за идентификация на земеделските парцели е елемент от ИСАК и представлява географска информационна система, която се създава въз основа на ортоизображения чрез дигитализиране на физическите блокове и блоковете на земеделските стопанства. Съгласно чл. 33а ЗПЗП Министерството на земеделието и храните създава в системата за идентификация на земеделските парцели специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“, който включва площите, допустими за подпомагане в рамките на всеки физически блок, въз основа на критериите, определени в наредбата по чл. 40 от закона. В съдебната практика съществува спор допустим ли е самостоятелен съдебен контрол на заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 2 от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява окончателният специализиран слой „Площи в добро земеделско състояние“, като част от системата за идентификация на земеделските парцели. Според автора обсъжданият акт не е волеизявление, което е част от производство по издаване на административен акт, а сам по себе си представлява самостоятелен административен акт. Той е общ административен акт, и то от категорията на „вещните“ общи административни актове, тъй като е предвиден да уреди еднократно, в рамките на съответната година, определени обществени отношения по отношение на неопределен брой лица, чрез приписване на определени имоти на свойства и качества, от значение за правното регулиране.

В шестия параграф се разглеждат допирните точки между общия административен акт и трудовото право. На първо място, анализиран е актът на министъра на труда и социалните грижи по чл. 50б, ал. 4 КТ, с който се разпростира

прилагането на колективен трудов договор, сключен на отраслово или браншово ниво. Застъпено е становището, че този акт не е общ ненормативен, а нормативен административен акт. На второ място, изследвано е правомощието по чл. 154, ал. 2 КТ и чл. 55, ал. 2 ЗДСл на Министерския съвет да обявява и дни еднократно за национални официални празници, както и дни за честване на определени професии, дни за оказване на признателност, както и да размества почивните дни през годината, като е обосновано становището, че актът на Министерския съвет в случая е общ административен акт.

ИЗВОДИ И ОБОБЩЕНИЯ

Главата в структурно отношение е разделена на два параграфа.

В първия параграф са дадени теоретичните изводи и обобщения на дисертацията, както и теоретико-практическите приноси на дисертационния труд.

В дисертацията могат да се изведат следните научни приноси:

– защитава се исторически и сравнителноправно легитимността на понятието за общ административен акт.

– стига се до извода, че общият административен акт има място в степенната теория за правото на проф. Меркл и проф. Келзен, тъй като един общ административен акт може едновременно да бъде акт на правоприлагане, но и основа (нормативно основание) за приемане на последващи индивидуални или общи административни актове.

– обобщава се, че общият административен акт може да бъде преходно исторически звено между регулирането чрез серия индивидуални заповеди и регулирането чрез трайни правни норми.

– защитава се становището, че при общите административни актове органът на администрацията урежда „един определен случай“, дефиниран като събитие или съвкупност от събития от обективната действителност, при което или при които група лица или неопределен кръг лица са в еднакво, сходно или свързано фактическо положение, достатъчно, за да мотивира административния орган да издаде общ ненормативен административен акт, който да регулира обществените отношения по повод на случая.

– на базата на правнодогматичен анализ на легалната дефиниция на чл. 65 АПК и на проблемите на тълкуването и приложението ѝ в съдебната практика се достига до по-добра легална дефиниция на общия административен акт.

– извежда се тезата, че производството по издаване и оспорване на общи административни актове има колективен характер, тъй като общият административен акт засяга колективен интерес, интереса на неопределено число лица в една определена ситуация.

– по отношение на уредбата на производството по издаване и оспорване на общите административни актове се достига до извода за необходимост от преосмисляне на редица постановки и конкретно се поддържа приложимостта на диспозитивното начало в процеса в частта му за десезиране на органа от спора от първоначалния оспорващ акта.

В дисертацията се направени редица изводи по тълкуването на правната уредба на издаването, оспорването и изпълнението на общите административни актове по АПК, имащи характера на теоретико-приложни приноси:

– обосновано е, че, ако не е предвидено друго в специалния закон и не е налице хипотезата на чл. 73 АПК, общият административен акт следва да бъде издаден в едномесечен срок от уведомяването за откриване на производството, респ. от сезирането на органа от молителя. След изтичането на месечен срок от сезирането е налице мълчалив отказ, който може да се оспорва по административен и по съдебен ред.

– обоснована е тезата, че независимо от липсата на изрична разпоредба в АПК общите административни актове подлежат на предварително изпълнение. Посочено е обаче, че това предварително изпълнение е особено – то се спира временно, докато трае оспорването на общия административен акт по административен ред, освен ако в специалния закон не се съдържа изрична разпоредба за принудително изпълнение или не е издадено нарочно разпореждане на административния орган с правно основание чл. 60 АПК.

– поддържа се, че при оспорване на общ административен акт по административен ред по-горестоящият орган е обвързан от вида основание –срещу законосъобразността и/или срещу целесъобразността на акта. Поддържа се обаче, че ако е оспорена само целесъобразността на акта, по-горестоящият орган е длъжен служебно да провери валидността на акта и спазването на императивните материалноправни норми.

– посочено е, че заинтересованите лица имат правото на встъпят или да се присъединят към оспорването до началото на устните състезания при всяко положение на делото, включително и в касационното производство.

– изказана е тезата, че забраната за оттегляне на оспорването на общ административен акт имплицитно включва забрана и за сключването на споразумение в съдебното производство по чл. 178 АПК.

– поддържа се, че жалби срещу постановления, действия и бездействия на органи по изпълнението на общи административни актове и на съдебни решения по дела с предмет общи административни актове се разглеждат от административните съдилища. Когато обаче орган по изпълнението е министър или Министерският съвет, съгласно чл. 125, ал. 2 КРБ защитата срещу процесуално незаконосъобразни актове, действия и бездействия на органа по изпълнението трябва да бъде осъществена от Върховния административен съд.

Във втория параграф са обобщени редица предложения *de lege ferenda*, формулирани в хода на научното изследване.

В дисертацията е обоснована необходимостта и полезността на няколко изменения и допълнения на АПК въз основа на изводите за съществуващи несъвършенства и празноти на уредбата.

В раздел втори на глава пета АПК е направено предложение за нова легална дефиниция на общия административен акт на чл. 65 АПК в смисъл, че общият административен акт е административен акт, който се отнася до определен случай и до неопределено число лица.

Направено е предложение за законодателно закрепване на втори вид общ административен акт чрез създаването на втора алинея на чл. 65 АПК, според която общ административен акт е и актът, с който се определя, изменя или отнема свойство, качество или предназначение на публичен имот или на вещ.

В раздел втори на глава пета АПК е направено предложение за усъвършенстване и на производството по издаване на общи административни актове. На първо място, предлага се усъвършенстване на правилата за откриване на производството по издаване на общи административни актове по алинея първа на чл. 66 АПК, която да бъде допълнена с нова разпоредба, според която във всички случаи органът оповестява заинтересованите лица за откриване на производството по издаване на общия административен акт и на интернет страницата си, освен ако актът касае защитата на обществения ред или националната сигурност и оповестяването му по този начин би осуетило изпълнението на целите на издаването на бъдещия акт. Предлага се изменение на алинея втора на чл. 66 АПК, така че уведомлението по ал. 1 на чл. 66 АПК да

включва оповестяване на основните съображения за необходимостта от издаването на акта, а не за самото издаване на общия административен акт.

Прави се предложение да бъде разширено териториалното действие на правилото на чл. 70 АПК, като навсякъде в чл. 70 АПК думите „съседна държава“ или „съседната държава“ държава се заменят с „чужда държава“ или с „чуждата държава“.

Прави се предложение за създаването на изрична разпоредба, която да предвиди, че общите административни актове се изпълняват едновременно с издаването им.

Прави се предложение разпоредбата за субсидиарно приложение на правилата за издаване на индивидуални административни актове при празноти в уредбата на производството по издаване на общи административни актове да добие израз, който да отразява тази идея за субсидиарност, така че да не създава впечатление за пряко приложение на правилата за издаване на индивидуалните към тези за общите административни актове.

На следващо място, предлага се създаването на нов раздел четвърти на глава пета АПК, посветен на „актове, които засягат колективен интерес“.

Предлага се легалното дефиниране на понятието колективен интерес като интерес, породен от нуждата от защита на нарушени или застрашени права, свободи и законни интереси на голям, разнороден или неопределен кръг лица. Предлага се въвеждане на правило (чл. 80а, ал. 1), според което всички актове, независимо от вида им по тази глава, които засягат колективен интерес на неопределен брой лица, се издават при спазването на правилата на раздел втори на настоящата глава.

Предлага се въвеждането на изискването при издаване на актове, с които се засяга колективен интерес, да се провежда и обществено обсъждане, освен ако специалният закон разпорежда друго, или когато неотложно трябва да се издаде административен акт за предотвратяване или преустановяване на нарушения, свързани с националната сигурност и обществения ред, за осигуряване живота, здравето или имуществото на голям брой граждани. Аналогично на сега съществуващото правило на чл. 73 АПК се предлага в тази случаи да бъде възможно за административния орган да не спазва някои от разпоредбите на раздел втори на глава пета на АПК.

Предлагат се и изменения и допълнения на правилата на раздел втори на глава десета АПК относно съдебното оспорване на общите административни актове. На първо място, предлага се увеличаване размера на паричната санкция за неоснователно отлагане на заседанието от по-късно встъпилата по делото страна. На второ място, предлага се изменение на четвъртата алинея на чл. 182 АПК, така че определението, с

което встъпването или присъединяването не се допускат, да подлежи на обжалване с частна жалба във всички случаи. На трето място, предлага се основно преразглеждане на положението на присъединилия се към оспорването правен субект. Предлага се този присъединил се субект да може да поддържа оспорването, дори ако първоначално оспорващият се откаже от оспорването или го оттегли, включително и като бъде конституиран на мястото на оспорващия, ако желае да продължи оспорването.

Сега съществуващото ограничение на диспозитивното начало в процеса по оспорване на общите административни актове на чл. 184 АПК *in fine*, като неоправдано, следва да бъде отменено. Самият чл. 184 АПК се нуждае от прередактиране, така че да бъде ясно, че за неуредените в раздела, посветен на съдебното оспорване на общите административни актове, въпроси се прилагат разпоредбите за оспорване на индивидуални административни актове не пряко, а съответно. Накрая, предлага се отмяна на особеното правило на чл. 183 АПК.

Предлага се създаването на изрична разпоредба в чл. 296 АПК, която да овласти Върховния административен съд да разгледа жалби срещу постановления, действия и бездействия на органа по изпълнението, ако той е Министерският съвет или министър.

III. Публикации, свързани с дисертацията

1. Понятието за общ административен акт в българската административноправна доктрина – исторически преглед. – Научни трудове на Института за държавата и правото при Българската академия на науките, Т. X (2015). С., ИДП-БАН, 2015, с. 33-42.
2. Актът за налагане на строителна забрана – правна същност и ред за защита. – В: сб. Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. VIII. Актуални правни проблеми. Под общата ред. на проф. д-р Цв. Каменова. С., БАН, ИДП, 2013, с. 86-95.
3. Административни актове, определящи условията на участие в състезателни процедури за издаване на облагодетелстващи административни актове. – В: Европейското бъдеще на България – правни аспекти. сб. от Годишна научна конференция на Юридическия факултет на УНСС, проведена на 30.11.2012 г. С., Изд. комплекс – УНСС, 2013, с. 288-297.

4. Производството за издаване и оспорване на общи административни актове по Административнопроцесуалния кодекс като производство по защита на колективен интерес. Сравнения с някои други производства по българското положително право. – В: сб. Научни трудове на Института за държавата и правото. Т. VII. Актуални правни проблеми. Под общата ред. на проф. д-р Цв. Каменова. С., БАН, ИДП, 2012, с. 118-136.
5. Административните актове по учредяване на защитен статут на природни територии по Закона за защитените територии и Закона за биологичното разнообразие. – В: Научни трудове на Русенския университет, т. 50, серия 7, сб. доклади от Научна конференция на Русенския университет „Ангел Кънчев” и на Съюза на учените – Русе’2011 г. Русе, Русенски университет „Ангел Кънчев”, 2011, с. 177-182.
6. Общият административен акт в практиката на Върховния административен съд по Административнопроцесуалния кодекс. – Правна мисъл, 2010, № 3, с. 3-28.