

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ "НЕОФИТ РИЛСКИ"
БЛАГОЕВГРАД
ПРАВНО-ИСТОРИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА: „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ И ПУБЛИЧЕН
МЕНИДЖМЪНТ“

АНА ИВАНОВА СТОИЛОВА

**АКТОВЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА С ГРАЖДАНСКОПРАВНИ
ПОСЛЕДИЦИ**

АВТОРЕФЕРАТ

**НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА
ОБРАЗОВАТЕЛНАТА И
НАУЧНА СТЕПЕН „ДОКТОР“**

По научна специалност: Административно право и административен процес

Шифър на специалността – 05. 05. 07

Научен ръководител: проф. д-р Добри Димитров

Благоевград
2011 г.

ДАННИ ЗА ДОКТОРАНТА

Докторантът работи като главен юрисконсулт в Митница Югозападна – град Благоевград.

Специализирала е “Административно право и процес” в СУ “ Св. Климент Охридски” и в ЮЗУ “ Неофит Рилски “ по “Управление на администрацията “, “Организация на административната дейност” и “Европейска административна практика “

Автор е на статии в специализирания печат и сътрудничи активно на Издателски комплекс “Труд и право” в три от издаваните месечни списания – “Финанси и право”, “Собственост и право” и “Търговско и конкурентно право. ”

Дисертационният труд съдържа 175 страници и се позовава общо на 132 източника.

Докторантът има публикувани 12 статии в български печатни издания, от които 4 са във връзка с научния труд .

Дисертационният труд се придружава от Декларация за оригиналност.

Дисертационният труд е одобрен от катедрата по “ПНПМ” на ПИФ на ЮЗУ ”Неофит Рилски” и е насочен за защита пред научното жури в състав.

Председател: проф. д-р Тенчо Колев

Членове:

Проф. д-р Добри Димитров

Проф. д-р Любен Караниколов

Проф. д-р Иван Стоянов

Доц. д-р Марчо Марков

Защитата на дисертационният труд ще се състои на 25. 11. 2011 г. от 14. 00 часа в ЮЗУ “Неофит Рилски”.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. ЗНАЧИМОСТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

2. ПРЕДМЕТ, ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКА, НОРМАТИВНА, ТЕОРЕТИЧЕСКА И ЕМПИРИЧНА ОСНОВА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

4. НАУЧНА НОВОСТ НА ТРУДА

5. ОБЕМ И СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

6. ПРАКТИЧЕСКО ЗНАЧЕНИЕ НА РАЗРАБОТКАТА

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

ГЛАВА ПЪРВА

ПРАВНА СЪЩНОСТ НА АКТОВЕТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА С ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ

§1. Понятие за административен акт

§2. Видове актове на администрацията с гражданскоправни последици

ГЛАВА ВТОРА

ПРОИЗВОДСТВО ПО ИЗДАВАНЕ НА АКТОВЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА С ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ

§1. Етапи в производството по издаване на актове на администрацията с гражданскоправни последици

1. Начало на производството

2. Проверка на подадените документи

3. Мнения и съгласувания с други органи

§2. Особени производства по издаване на някои административни актове с гражданскоправни последици

1. ААГП по Закона за общинската собственост

2. ААГП по Наредбата за търговете и конкурсите

3. ААГП по Закона за държавната собственост

ГЛАВА ТРЕТА

КОНТРОЛ ЗА ЗАКОННОСТ И ПРАВИЛНОСТ НА АКТОВЕТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА С ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ

§1. Видове контрол

1. Административен контрол
2. Специализиран външноведомствен контрол
3. Възобновяване на производствата по издаване на административните

актове

§2. Стадии на съдебния контрол

1. Страни в производството по атакуване на административния акт пред първа съдебна инстанция
2. Основания за отмяна на актовете на администрацията с гражданскоправни последици от първата съдебна инстанция
3. Касационно производство

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Значимост на изследването

Производството по издаване, обжалване и изпълнение на административните актове е част от административния процес на Република България.

Еднаквата цел, която преследват всички включени в системата на административния процес административни и съдебни производства, единните принципи и начала, сходните методи и средства за реализиране на този процес са гаранция за нормалното развитие на обществените отношения и спазване субективните права и интереси на гражданите и организациите. Като динамичен комплекс от редица административни и съдебни производства, административният процес не е регламентиран в единен нормативен акт .

Темата за актовете на администрацията с гражданскоправни последици е значима и актуална, тъй като в нашата действителност се наблюдава тяхното разнообразно действие, без теоретично да е обяснена тяхната същност. Така все по – отчетливо се очертава проблемът за необходимост от теоретичен анализ на административните актове с гражданскоправни последици и техните практико-приложни аспекти.

Актуалността на дисертационното изследване произтича от обстоятелството, че актовете на администрацията, които се използват в практиката, са многобройни. Но за теорията се оказват твърде непозната темата за особеностите и правната същност на гражданскоправните последици на административните актове. Значимостта на изследването се обуславя и от направените предложения за промяна на действащата правна уредба, свързана с издаването и оспорването на актовете на администрацията с гражданскоправни последици.

2. Предмет, цел и задачи на дисертационното изследване

Администрацията в съвременното ни общество е обект на редица предизвикателства, наложени от динамичните обществени отношения, извършващи се в България и в останалите европейски държави. Процесът на икономически, политически и социални изменения налагат непрекъснати промени в административното обслужване на гражданите, “приведени “или “извисили се “ над процеса на интеграция на страната ни.

Под термина „актове на администрацията“ разбираме всички възможни правни актове, които администрацията издава при своето съществуване за осъществяване на изпълнителната власт на държавата. Чрез тях държавната администрация реализира своите функции и компетентност. Всички актове на администрацията са свързани по някакъв начин- пряко или косвено - с основното призвание на администрацията да реализира изпълнителната дейност на държавата.

С оглед осъществяването на функциите на държавата органите на изпълнителната власт издават юридически актове, които се възприемат от доктрината като административни актове, без оглед на техния вид. Тези актове, наречени административни, затова са такива, защото преди всичко те пораждаат определени правни последици- било то благоприятни, било то неблагоприятни, но все по повод осъществяването изпълнителната власт на държавата. В разработката си се спирам конкретно на административните актове с гражданскоправни последици, а не на всички възможни публични властнически актове, които приема администрацията, защото актовете на администрацията са многобройни и не бих могла да ги анализирам в пълнота и цялост в дисертационния си труд.

Цел на представения дисертационен труд не е да предложи пълен и подробен анализ на административните актове с гражданскоправни последици, на тяхната видова диференциация и специфика. Такава насоченост на моето проучване не съм си и поставяла, тъй като изключително голямо е разнообразието на обществени отношения, в които се проявява правното действие на актовете на администрацията и празниците, които се наблюдават в законата им

регламентираност.

Като условие, за да се подготви страната ни за т. н. Европейско административно пространство, е синхронизацията на административното ни законодателство с правото на ЕС и запознаване със смисъла и съдържанието на съвременните тенденции в публичната администрация.

Основна задача на научната разработка е анализ на правната същност на административните актове с гражданскоправни последици и очертаване на основните етапи в производството, свързано с тяхното издаване, обжалване и изпълнение. Опорна теза в работата ми е, че спецификата на административните актове с гражданскоправни последици обуславя и необходимостта от въвеждането на законодателни промени, свързани с внимателното проучване и обсъждане на материалноправните и процесуални аспекти на административните актове с гражданскоправни последици, както и с въпросите, които се пораждат от сключването на концесионни договори, договори за възлагане на обществени поръчки и договори за придобиване, управление и разпореждане с държавна и общинска собственост.

3. Методологическа, нормативна, теоретическа и емпирична основа на изследването

В дисертационния труд са използвани общонаучни и специални методи за провеждане на научно изследване като : нормативния, формално-логическия, историко-правния и сравнителноправния, методите на познание като индукция, дедукция, анализ и синтез. Застъпени са и способите за тълкуване в правото – граматическо, логическо, систематическо, разширително, както и логическите способности за преодоляване на празноти в правото, каквито са аналогия на правото, правоприлагане с аргумент на противното. Освен това разработката ми се базира на обективността, достоверността и проверяемостта като общонаучни принципи.

В работата съм анализирала действащи разпоредби от Административнопроцесуалния кодекс, Закона за устройство на територията,

Закона за общинската собственост, Закона за държавната собственост, Закона за концесиите, Закона за обществените поръчки и други нормативни актове, които имат отношение към разглежданата тема.

Основна място в дисертацията заема анализът на действащото законодателство у нас, на административната и съдебна практика и публикациите в научните списания. Коментарът и обобщаването на научните разработки в областта на административното право и административния процес представляват теоретичната основа на научната ми разработка.

Отделни решения на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд са коментирани във връзка с изложеното в дисертацията.

4. Научна новост на труда

Според мен разработеният от мен научен труд съдържа следните основни научни приноси:

1. След влизането в сила през 2006 г. на Административнопроцесуалния кодекс за първи път в българската доктрина се прави цялостно монографично изследване на института на административния акт с гражданскоправни последици.

2. Извършено е разграничение на административните актове с гражданскоправни последици от други административни актове, каквито са административните договори и споразумението по чл. 20 от АПК.

3. Разгледани са участниците в производството по издаване на актове на администрацията с гражданскоправни последици, сроковете за издаването им и влизането им в сила.

4. Коментирано е производството за контрол за законност и правост на административните актове с гражданскоправни последици, като са посочени видовете административен контрол и особеностите на съдебния контрол върху актовете на администрацията.

5. Анализирани са в пълнота отделните видове административни актове и

конкретните им гражданскоправни последици.

6. В научната разработка правя конкретни предложения *de lege ferenda* за усъвършенствуване на правната уредба на административните актове с гражданскоправни последици.

5. Обем и структура на дисертацията

Дисертацията е с обем 175 страници, като в тях се включва списъкът на използваната литература.

Структурата на съдържанието на научната разработка е определена от целите и задачите на изследването и обхваща увод, три глави, изводи и препоръки и библиография на използваната литература. Отделните глави включват точки и раздели, в които са разработени въпроси, свързани с анализа на разглежданата тема. Така структурирана дисертацията цели изясняване на проблемите по отношение правната същност на административните актове с гражданскоправни последици, тяхната видова диференциация и особеностите на производството по тяхното издаване, оспорване и изпълнение.

6. Практическо значение на разработката

Присъединяването на България към Европейския съюз е една от причините в страната ни да се извърши административна реформа, основна цел на която е преосмисляне на взаимоотношенията между държавата и гражданите. Съвременният етап на развитие на обществените отношения изисква от държавната ни администрация подготвеност за задачите, които произтичат от новата роля на държавата в условията на пазарна икономика. Като административните актове, които постановява държавната администрация са форма на административна дейност, чрез която държавните органи реализират своите функции и компетентности. Правнонормативната същност на държавното управление го разкрива като държавна дейност, чиято правна природа е отразена в неговите административни актове. Актовете на администрацията са вид правни актове, изразяващи юридическата характеристика на държавноуправленската

дейност.

Основна цел на административната дейност е удовлетворяването на обществения интерес и защитата на правата и интересите на гражданите и юридическите лица. Основна задача в разработвания от мен дисертационен труд е да се мотивира извода, че административните актове с гражданскоправни последици са правоприлагащи актове на държавно управление. Анализът на тяхната правна същност е опит да се обоснове специфичната им правна природа. Многообразието на обществени отношения у нас е предпоставка за различните видове административни актове с гражданскоправни последици като правна форма за реализиране на административна дейност. Дефинирането на правната същност на разглежданите актове на администрацията и техните гражданскоправни последици е наложително за правната ни доктрина и съдебна практика, тъй като това изясняване ще допринесе за утвърждаване на правостта на самото държавно управление.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

Актовете на администрацията са юридически актове, които пораждат не само административноправни, но и гражданскоправни последици. Основна причина за съществуването на административните актове с гражданскоправни последици е спецификата на административното право, чийто предмет е обвързан с необходимостта от регулиране на динамични обществени отношения. Тези обществени отношения предпоставят сложната правна природа на административните актове и ги разкриват като форма на държавно управление и като юридическо средство за реализация на правните норми.

Характерното за административните актове с гражданскоправни последици е, че те пораждат особен вид отношение, отличаващо се със своята специфика и особености. Макар и да са властнически актове, тази категория актове не поражда

гражданско, а административно правоотношение, тъй като участващите в него субекти са неравнопоставени. По този белег административното правоотношение се различава от гражданското правоотношение, за което е присъщо съгласуване на воли на участващите субекти.

Анализът на правната същност на термина административен акт с гражданскоправни последици показва неговата сложна природа и го разкрива като правоприлагащ акт на държавно управление, като юридически факт, като административно правоотношение и като юридическо средство за реализация на правните норми. В този смисъл обект на изследване в дисертацията е правната същност на акта на администрацията с гражданскоправни последици като типичен административен акт.

В духа на това разбиране в дисертационната разработка разглеждам същността на административния акт с гражданскоправни последици като правно явление с конкретно установени признаци. Чрез тези основни белези се разкрива неговата правна характеристика на едностранно властническо волеизявление на държавен орган, издаден въз основа на закон и в процеса на реализиране на административната дейност на държавата, който предизвиква гражданскоправни последици по отношение адресатите, към които е насочено неговото действие.

Обект на моето изследване са разнообразието от гражданскоправни последици, породени от административния акт. Разгледани са също така въпросите, свързани с теоретичната основа на понятието „административен акт”, материалните му и процесуални аспекти, както и неговата нормативна основа.

ГЛАВА ПЪРВА

ПРАВНА СЪЩНОСТ НА АКТОВЕТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА С ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ

В тази глава се разглежда въпросът за административните актове и тяхното отразяване в правната ни доктрина. Коментирани са въпросите относно произхода и значението на понятията „администрация”, „административен акт” и

„административен орган”. Подчертава се, че произходът на термина “администрация” е от латинската дума “administrare”, която в буквален превод означава” служба”. Този термин е дал наименованието на правния отрасъл, чийто предмет на регулиране са обществените отношения, свързани с държавното управление.

Отбелязва се също така, че под термина “ административни актове “ се разбира разнообразието от актове и решения, издавани от министри, министерства, агенции и длъжностни лица, които засягат правата или интересите на дадено лице и са свързани с възникване на права или задължения. Видовете административна дейност определя и различните видове административни актове. В този кръг се включват индивидуалните актове, засягащи едно физическо или юридическо лице, както и индивидуалните актове, отнасящи се за кръг от лица, вътрешнослужебни актове, нормативни актове и др.

Държавната администрация е апарат на държавата за осъществяване на определена по вид държавна дейност. Освен това държавната администрация реализира дейност по осъществяване функциите и задачите на държавата . Най-характерната форма за осъществяване на тази дейност са постановените от органите на държавно управление властнически юридически актове, които се издават, за да породят определени правни последици. Чрез това си предназначение административните актове проявяват своето правно действие.

В правната ни доктрина индивидуалният административен акт се разглежда като елемент от правните явления на изпълнително- распоредителната дейност на администрацията. Той е онова властническо волеизявление на орган на държавно управление, което едностранно предизвиква юридически промени в правната сфера на участващия субект. Тази едностранност на промените е отличителна черта на административния акт, по която той се отличава от актовете, които предизвикват последици в областта на гражданското, трудовото и облигационното право. При сключването на договорите е необходимо не само съгласие на страните по договора, но и насрещно волеизявление

на другата страна. В работата си поддържам тезата, че когато става дума за административни актове с граждански последици актовете на администрацията са съпътствани с определени административни правоотношение и последици на гражданското право. А самите последици са резултат от действието на акта вследствие осъществяването на основните функции на административния орган. Като “правен” акт индивидуалният административен акт е израз на юридическата дейност на държавата и съдържанието му съставлява властническо волеизявление на държавен орган. Основен елемент в тяхното съдържание е волята на участващите субекти- на държавата, на организациите . Тази тяхна волева същност е насочена към постигане на определен правен резултат, дефиниран в настоящето изследване като “гражданскоправна последица”.

Индивидуалният административен акт като правен акт детерминира волята на административния орган като волеизявление, насочено към постигане на конкретен резултат. Ако правният резултат е неблагоприятен за участващите субекти, различаваме административни актове с неблагоприятни правни последици. Ако обаче той е с благоприятен ефект върху страните на правоотношението- то тогава различаваме актове с благоприятни граждански последици.

Индивидуалният административният акт е подзаконов акт, чрез който правната норма се конкретизира и индивидуализира. Волеизявлението на административния орган е основният елемент в съдържанието на административния акт. Особеното на това волеизявление е, че то не е всяко волеизявление на орган на изпълнителната власт, а онова, което е направено в това му качество, в изискуемата се форма, по установена процедура и в съответствие с постигане на законовата цел. Административният акт е акт на властване и израз на държавноправна воля. Той е форма на упражняване на правнорегламентирана воля на орган на изпълнителната власт за осъществяване на нейните функции и правомощия. Административният акт се намира в пряка връзка с регулирането на обществените отношения в сферата на изпълнителната власт. Сложността на

функциите на държавно управление обуславят разнообразието на съдържанието на индивидуалните административни актове.

Те могат да бъдат актове , свързани с правния статус на правните субекти, свързан с промяна в правната сфера на участващите субекти. Освен това те могат да бъдат актове със значение на юридически факт, елемент от фактическия състав на възникването, развиването и прекратяването на дадено правоотношение.

В настоящата разработка използвам термина “административен орган”, възприет по силата на § 1 от допълнителните разпоредби на АПК, където е посочено, че “административен орган” е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. ”

Актът на административния орган с гражданскоправни последици е управленски акт, изразен в юридическа форма. Той е властническо волеизявление на орган на държавна власт.

В настоящата разработка се разглеждат онези административни актове, които са правен израз на орган на административната власт, съобразно неговата компетентност и чиито актове спрямо адресатите на акта поражда както желани, така и нежелани правни последици .

Административният акт с гражданскоправни последици е акт, издаден от компетентен административен орган, който поражда правни последици непосредствено в правната сфера и имуществото на съответните правни субекти, до които е адресиран. Издаването на административния акт от разглеждания вид има за последица възникването на едно административноправно, а не гражданско правоотношение.

В работата се подчертава, че понятието субект на гражданското право е правнонормативно, тъй като неговото съдържание, видовете правни субекти, условията, при които те възникват, са уредени с императивни правни норми.

Необходимостта от използването на термина гражданскоправен субект се налага от факта, че гражданското правоотношение има за съдържание права и задължения, а техни носители могат да бъдат само реални физически или юридически лица. В гражданските правоотношения държавата и държавните юридически лица се включват като равнопоставени субекти, а не като държавни органи с властнически функции.

Административният акт с гражданскоправни последици поражда особен вид отношение, отличаващо се със своята специфика и особености. Макар и да са властнически актове, тази категория актове не поражда гражданско, а административно правоотношение, тъй като участващите в него субекти са неравнопоставени. По този белег административното правоотношение се различава от гражданското правоотношение, за което е присъщо съгласуване на воли на участващите субекти.

Отличаващото се при административните актове с гражданскоправни последици е, че административното правоотношение, което се създава от действието на акта функционира в държавно-управленската сфера и в областта на административното правораздаване. Административното правоотношение, което възниква е властническо правоотношение относно субектите на държавна власт и неравноправно за правния субект, който не е представител на тази власт. Това правоотношение се създава със задължителното участие на субект на изпълнителната власт на държавата и се поражда в процеса на реализирането на тази власт. В това административно правоотношение съществува правна връзка между два правни субекта- единият, представляващ държавен орган или съответното компетентно длъжностно лице, което притежава изключителна правна сила, а другият е правно подчинен на държавата. Това правно отношение се поражда с изразяване волеизявлението на органа на държавна власт, който не е длъжен да се съобрази със съгласието или несъгласието на правнозависимия субект на правоотношението. В този смисъл адресатът на административния акт с гражданскоправни последици, породил административно правоотношение, е

субект на административното правоотношение, а не субект на гражданското отношение. .

Що се отнася до обектите на административното правоотношение, в тях се включват всички недвижими, движими и нематериални имущества.

Правните сфери по принцип се детайлизират в отделни категории и обхващат голям набор от описания на необходимите действия в производството пред държавните органи в най различни обществени сфери- финансови, застрахователни, търговски и др . В конкретната си разработка използвам термина правна сфера не в психологически и философски аспект, а в юридически аспект- като сфера на удовлетворяване или засягане на имуществени и неимуществени права, както и защита на правни интереси.

Административният акт с гражданскоправни последици понякога съставлява сложен фактически състав, пораждащ гражданскоправни последици в едно особено производство, в което са налице подготвителни актове, които не пораждат правни последици или пораждат правни последици. В породените правни последици се проявяват два вида правоотношения- административноправни и граждански.

Настоящата разработка има за цел да открие характерните особености на актовете на органите на изпълнителната власт и местно самоуправление и местна администрация, чието издаване е свързано с настъпването на гражданскоправните последици за участващите субекти в областта на частното и публичното право .

В научната си разработка се поддържа тезата, че юридическите факти са част от правните норми и нормативната ни действителност.

Индивидуалните административни актове се издават преди всичко от административни и длъжностни лица, които по закон са компетентни да ги издават. В научния ми труд ще се разгледат особеностите на индивидуалните юридически актове на органите на държавна власт- ръководители на ведомства, областни управители, кметове и др. с гражданско правни последици.

В този смисъл можем да определим административните актове като юридически актове на администрацията, с които се създават, изменят и прекратяват правни отношения и в резултат на тяхното действие възникват и определени правни последици.

В тази глава са класифицирани отделните видове административни актове с гражданскоправни последици, като са предложени критерии за тяхното разделяне, а те са:

1. Взаимосвязаност от това дали административните актове съдържат административноправни норми или не съдържат такива административните актове се разделят на нормативни и ненормативни, като към ненормативните се причисляват индивидуалните и общите административни актове.

2. Според инициативата за издаването им административните актове с гражданскоправни последици биват утежняващи и облагодетелстващи. Утежняващите пораждават правни задължения за определени действия и правни забрани за определени бездействия. От тази група актове с гражданскоправни последици са заповедите за премахване на незаконен строеж, заповедите за забрана ползването на даден строеж.

Облагодетелстващите административни актове с гражданскоправни последици създават конкретни права и възможности за своите адресати. Пример за такива са актовете, издавани от митническите органи като митнически облекчения.

3. Според инициативата за издаването им административните актове с гражданскоправни последици се разделят на актове, издавани по инициатива на своя автор, по инициатива на висшестоящ административен орган и такива, издавани по инициатива на гражданин или организация от граждани. Пример за такъв административен акт, издаван по почин на неговия автор е заповед за прекратяване на наемното правоотношение на основание чл. 46 от Закона за общинската собственост. Административни актове от втория вид с граждански

последници са заповедите на областния управител, издадени на основание чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията, административни актове, постановени по инициатива на гражданин или организация от граждани, издадени удостоверения за търпимост по ЗУТ, заповед за осигуряване на достъп до чужд поземлен имот и др.

4. В зависимост от своето наименование разглежданата категория актове биват: заповеди, решения, нареждания, забрана, разрешения, акт за узаконяване, откази и др. В практиката на митническите органи се срещат актове като нареждане да се спре разтоварването, забрана за влизане, разрешение за отпътуване, решения по смисъла на чл. 19 от ЗМ и др. А съгласно Закона за устройство на територията се издават разрешение за строеж, акт за узаконяване, заповед за отмяна на разрешението за строеж, разрешение за ползване, удостоверение за търпимост, разрешение за ползване, удостоверение за въвеждане в експлоатация на строеж и др.

5. Друг критерий за диференциация на административните актове с гражданскоправни последици е този на оформяне на волеизявлението, съдържащо се в тях. По този показател те се групират като писмени, устни, конклюдентни и презумптивни.

6. В зависимост от ефекта на правното волеизявление, което се съдържа в административния акт, административните актове с гражданскоправни последици са конститутивни, декларативни и констативни.

7. Според това дали административният акт поражда правното си действие по отношение на своите адресати, които се намират в или извън държавната администрация те се делят на вътрешни и външни. Вътрешни административни актове с граждански последици са заповедите, с които държавният служител се повишава или понижава в длъжност, а пример за външен акт е разрешение на началника на съответната митница по отношение на съответните субекти-търговци да извършват търговия с тютюневи изделия по смисъла на ЗАДС и

ППЗАДС.

8. В зависимост от автора на тяхното издаване административните актове биват издавани от централни и териториални административни органи.

Законът за администрацията разделя органите на изпълнителната власт на централни и териториални. Централни органи са Министерският съвет, министър-председателят, заместник министър-председателите и министрите, а териториални органи са областните управители, кметовете на общини на райони и на кметства и кметски наместници. Основните характеристики на държавните административни органи е, че те развиват подзаконова дейност, упражняват изпълнително – распоредителна дейност, издават разнообразни административни актове и могат да изпълняват функции по ръководство и оперативно осъществяване на задачите по държавно управление.

9. Според компетентността на държавните органи административните актове се разделят на няколко вида :

- Актове на централни и териториални органи на власт
- Актове на еднолични и колективни органи
- Актове на органи с материална и процесуална компетентност
- Актове на административни органи в случаите на заместване и делегиране на компетентност

10. Видове административни актове според характера на гражданскоправните последици, с които са свързани.

В зависимост от вида на гражданскоправните последици се разграничават административни актове с:

а/ правопораждащи правни последици- такива са административните актове за установяване право на собственост, заповеди за определяне на купувач по реда на § 3 от ПЗР на Постановление № 235 на МС /19.

09. 1996 г. за приемане на ППЗДС и на ППЗОС / обн. , ДВ, бр. 82 от 27. 09. 1996 г. /отм. /, решение на ОбС за отпускане на парични помощи на нуждаещи се граждани, както и заповедите за одобряването на дворищнорегулационния план е с вещноправен ефект върху засегнатите имоти и има отчуждителното действие по отношение на тях.

б/ административни актове с правопроменящи гражданскоправни последици- такива са решенията на ОбС за продажба, делба, замяна на имущество- частна общинска собственост

в/ административни актове с правопогасяващи гражданскоправни последици- такива са :заповед за изземване на имот- общинска собственост, който се владее без правно основание или на отпаднало правно основание.

В глава първа е направено отграничение на административните актове с гражданскоправни последици от административния договор и от споразумението по чл. 20 от АПК. Визирани са становища на наши учени за разликата между тези институти, като в дисертационния си труд съм мотивирала разбирането, че административният акт с гражданскоправни последици замества гражданския договор. Индивидуалният административен акт и административният договор са две форми за осъществяване на административна дейност. Целта и при двата акта е защитата на публичния интерес на физическите и на юридическите лица, като гражданските последици са на второ място, те са вторични. Така например при концесионния договор се преследва обществения интерес, а не интереса на концесионера. В този смисъл административният договор е „омекотен” административен акт, с който се осъществява административна дейност в обществен интерес. А на основата на юридическите признаци на разглежданата категория съм формулирала и определение за този правен институт. Според мен административните актове с гражданскоправни последици са актове, издавани от държавни органи в изпълнение на тяхната компетентност, чийто правен резултат настъпва в имуществото и правната сфера на участващите субекти. Те са констативни, декларативни и конститутивни индивидуални

административни актове на административен орган с последици в гражданското право, които настъпват непосредствено в имуществото и правната сфера на участващите субекти или тези последици са елемент от един сложен фактически състав, в който обуславящ характер има актът на органа на държавно управление.

ГЛАВА ВТОРА. ПРОИЗВОДСТВО ПО ИЗДАВАНЕ НА АКТОВЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА С ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ

В параграф първи на тази глава са анализирани етапите в производството по издаване на актове на администрацията с гражданскоправни последици. По смисъла на чл. 24 от АПК производството по издаване на индивидуален административен акт започва по инициатива на : компетентния орган, по искане на гражданин или организация, на прокурора, на омбудсмана, на по-горестоящия орган, на друг държавен орган.

В зависимост от това кому принадлежи инициативата за издаването на административния акт с гражданскоправни последици се разграничават актове, чието издаване е предизвикано по инициатива на съответния гражданин или организация и актове, издадени по инициатива на компетентния орган, на по-горестоящия или на друг държавен орган. Конкретизирани са и неговите участници, които са:

– компетентният орган или друг овластен държавен орган да издава индивидуални административни по смисъла на АПК или на друг закон. Този орган е активната страна в процеса на издаването на съответния акт. Процедурата по издаване на индивидуален административен акт започва по искане на държавен орган, когато той е сезиран с друго искане за издаване на административен акт, но този административен акт не може да бъде издаден, без да се издаде поискания от страна на органа административен акт.

– адресатът на административния акт с гражданскоправни последици

– прокурорът, когато прецени, че неговата инициатива за издаване на съответния акт се налага от важен държавен или обществен интерес

– омбудсманът, когато констатира, че „не се създават необходимите условия за защита на правата и свободите на гражданите”-. чл. 19 от Закона за омбудсмана

В дисертацията, се подчертава, че участник в производството по издаване на административен акт с гражданскоправни последици е винаги орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Същественото в случая е изричното волеизявление на орган на власт, обективизирано чрез действие, като се издава съответния акт или се отказва неговото издаване.

В зависимост от това кой инициира производството по издаване на акта разграничаваме следните страни по смисъла на чл. 27, ал. 1 от АПК :това са заявителят, привлечените и встъпилите заинтересовани граждани и организации, т. е. това са субектите, които стават страни по своя инициатива, твърдейки, че са заинтересовани от издаване на акта и онези лица, за които административният орган твърди, че са заинтересовани. Онези участници, които не са инициирали производството, но са реална страна в материалното правоотношение, могат да участват като заинтересована страна в производството по административно обжалване и /или съдебно обжалване, уредени в чл. 83 и чл. 147 от АПК. Като водещ в производството по издаване на акта има всеки гражданин или организация, за който /която/ се създават права или задължения или непосредствено се засягат права и интереси.

Но не всяко иницирано производство да се издаде административен акт поражда задължение за администрацията . Тя може да го постанови, само тогава, когато правната норма е предвидила неговото издаване.

Административният акт с гражданскоправни последици като индивидуален административен акт по смисъла на чл. 35 от АПК се издава, след като се изяснят

фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации.

Когато административният акт е част от фактическия състав по сключването на договор- концесионен, приватизационен и др. се наблюдават най – често две фази. Първата фаза е административноправна и в нея административният акт е вече осъществил властническата си природа и след като е влязъл в сила подготвя следващата фаза- гражданскоправната. В него са заложени онези предпоставки от бъдещия договор, които подготвят сключването на самия договор.

Така в настоящата разработка с оглед начина на издаване на административния акт с граждански последици, се застъпва тезата, че в определени случаи актът на администрацията е подготвителен акт, който е елемент от фактическия състав по сключването на договор и в който са заложени реквизитите на самия договор. Такъв акт има обуславящо значение за гражданскоправната фаза по сключването на договора.

В този смисъл административният акт определя страната /страните/, които ще участват в гражданскоправната фаза на сключването на самия договор.

Специално внимание се отделя на концесиите, които се предоставят по Закона за концесиите, обн. ДВ. бр. 36 от 2 май 2006 г за обектите, които са общинска собственост, като концедент е съответният Общински съвет, а ако обектите са собственост на публичноправна организация, на която държавата и/ или общината са собственик на 100% от капитала компетентен орган е съответният министър, или публичноправна организация, представлявана от орган съгласно устройствения ѝ акт. Проследени са етапите, свързани с предоставянето на концесия, които включват извършване на подготвителни действия, провеждане на процедура за предоставяне на концесия и сключване на концесионен договор.

В същата глава е разгледана и спецификата при формулиране на

волеизявлението в акта на администрацията. Подчертано е, че основният елемент в съдържанието на административния акт е волеизявлението на държавния орган. Специфичното за това волеизявление е, че то не е всяко волеизявление на компетентния орган, а онова, което е формулирано в изискуемата се форма, по регламентирано производство и в съответствие с целта на закона.

В правната доктрина по принцип административни актове, чрез които се изразява “съгласие”, “съгласуване”, “мнение”, “становище”, “одобрение”, “предложение”, ” утвърждаване” представляват **подготвителни** административни актове, които предхождат акта на водещия производството административен орган и като такива не могат да бъдат оспорени пряко като **незаконосъобразни** административни актове .

Дават се и други примери, в които административният акт се издава съвместно от два органа. Безспорно тези производства са определени като усложнени административни производства, поради регламентиране на определена хронология, компетентност и взаимозависимост при произнасяне на двата административни органа.

С оглед на т. н. “ съгласуване на волеизявленията”, когато става дума няколко органа да участват в издаването на един акт или да подготвят неговото издаване се обосновава мнението, че при административните актове с гражданскоправни последици се наблюдава изключително голямо разнообразие на органите- водещ и допълнителен- от гледна точка на административната им йерархия, наслагване, в определени случаи сливане на последиците – от административното правоотношение, и от гражданското такова. Характеристики, които определят производствата при всеки отделен акт от разглежданата категория като актове, които се нуждаят от своята конкретна процесуална регламентация в отделен нормативен акт.

Анализирани са особеностите в производството по издаване на актове за принудително отчуждаване на **недвижими имоти – частна собственост**

за изграждане на обекти - публична собственост на държавата и общините.

2. Проверка на подадените документи

Във втора точка от глава втора са коментирани доказателствата и доказателствените средства в производството по издаване на актовете на администрацията. Подчертано е, че административният акт с гражданскоправни последици се издава след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за конкретния случай. Доказателствата в производството по издаване на административен акт с гражданскоправни последици могат да бъдат данни, които са свързани с фактите и обстоятелствата от правата, задълженията или законните интереси на заинтересуваните граждани или организации и са установени по реда, предвиден в АПК.

Фактите и обстоятелствата се установяват чрез предвидените в чл. 39 от АПК доказателствени средства- обяснения, декларации на страните или на техни представители, сведения, писмени и веществени доказателства, заключения на вещи лица и др. Не се допускат доказателствени средства, които не са събрани или изготвени по реда, предвиден в АПК или в други специални закони.

Доказателствата се възпроизвеждат чрез доказателствени средства, с които се установяват фактите и обстоятелствата, допустими и относими към съответния процес, ползват се с необходимата достоверност и доказателствена сила. Освен това се отбелязват и документите, които заинтересованото лице трябва да приложи към заявление за узаконяване на строеж по § 183, ал. 3 и чл. 184 от ПЗР на ЗУТ, при издаване на разрешение за ползване съгл. чл. 177 ал. 2 от ЗУТ, издаване на удостоверение за търпимост по смисъла на § 16, ал. 1 от ЗУТ и др. Обосновава се становището, че страните трябва да представят доказателства, които се намират при тях и не се намират при административния орган. Когато специален закон изчерпателно определя доказателства, които гражданинът или организацията трябва да представят, административният орган няма право да иска от тях да представят други доказателства. Ако обаче кандидатът в дадена процедура по Наредбата за търговете и конкурсите не представи

документ, който е задължителен за представяне, то кандидатът при непредставяне, ще понесе последиците от това неизпълнение на задължението си, което обстоятелство ще бъде причина кандидатът да бъде отстранен от по-нататъшно участие в процедурата.

Според АПК доказателствата, събрани редовно в производството пред административния орган, имат сила и пред съда. Задължение на оспорващата страна е да посочи доказателствата за оспорването. Според чл. 170, ал. 1 АПК административният орган и лицето, за които той е благоприятен, трябва да докажат съществуването на фактическите основания, посочени в акта, и че са спазени законовите изискванията за неговото законосъобразно издаване.

В глава втора са анализирани сроковете в производството по издаване на административните актове. Отбелязва се, че административният акт се издава до 14 дни от датата на започване на производството. Актовете, с които се декларират или констатира вече възникнали права или задължения, както и волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказите да се издаде такъв документ, се издават до 7 дни от датата на започване на производството. Когато трябва да се поиска съгласието или мнението на друг орган, срокът за издаване на акта се смята за продължен, но не повече от 14 дни.

Застъпва се разбирането, че срокът за издаване на индивидуални административни актове е уреден в чл. 57 и сл. от АПК, т. е. срокът е от 7 за декларативните и 14 -дневен в случаите на чл. 57, ал. 1 от АПК до 30 дни при мълчаливия отказ. Но когато става дума за сключване на договор, който трябва да се сключи от осъществяване на сложен фактически състав, следва да се укаже нормативно един срок, който не може да бъде надвишаван и за чието спазване трябва да отговаря органът, който издава крайния акт. Издаването на всички индивидуални административни актове по ЗУТ се издават при спазване на нормите на АПК, а съобщаването им става по реда на АПК.

Посочени са примери за издаване на решение на началника на

митницата за допускане на безмитен внос на МПС и за определяне на нова митническа стойност на употребявани автомобили, с които се обосновават доказателствата, необходими за издаване на съответния акт на началника на митницата и методите, които се използват при вземане на конкретното решение в съответствие с Регламент на Съвета /ЕО/ № 2454/93 от юли 1993, въвеждащ разпоредбите за прилагане на Регламент /ЕИО/ № 2913 относно Митнически кодекс на Общността.

В параграф втори на втора глава са проследени особеностите на производствата по издаване на актове за придобиване, разпореждане и управление с общинска собственост по реда на ЗОС, Наредбата за търговете и конкурсите и по Закона за държавната собственост Тези процедури, уредени в ЗОС и Наредбата по чл. 8 от същия закон са свързани с решение на общинския съвет при възмездно придобиване на право на собственост или на ограничени вещни права, заповед на кмета в изпълнение на това решение и договор, сключен от кмета на общината. Освен това всяка общината се разпорежда с имоти и вещи – частна общинска собственост чрез продажба, замяна, дарение, делба възмездно или безвъзмездно учредяване на ограничени вещни права. Разпоредителните сделки се извършват само с имоти, актовете, за които са вписани по съответния ред в службата по вписвания. Договорите за придобиване на собственост и ограничени вещни права върху имоти, както и за разпореждане с имоти – общинска собственост, се сключват в писмена форма от кмета на общината и се вписват по разпореждане на съдията по вписванията по местонахождение на имота.

Разгледани са конкретните производства по придобиване, разпореждане и управление с общинска и държавна собственост съгласно Закона за общинската собственост и Закона за държавната собственост. Аргументирана е идеята, че очертаните производства за придобиване, управление и разпореждане с общинска и държавна собственост показват определени различия в провеждането на съответните процедури. Наблюдаваните по-завишените законови изисквания към общинската собственост в сравнение с процедурите за

разпореждане на частната държавна собственост не намират своята правна опора. В този смисъл е застъпена тезата, че режимите на разпореждане откъм форма следва да бъдат поставени на принципа на равнопоставеността, т. е. еднакви правила и процедури в производството по управление, придобиване и разпореждане на общинската и държавна собственост .

ГЛАВА ТРЕТА. КОНТРОЛ ЗА ЗАКОННОСТ И ПРАВИЛНОСТ НА АКТОВЕТЕ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА С ГРАЖДАНСКОПРАВНИ ПОСЛЕДИЦИ

§1. Видове контрол

В тази глава са анализирани видовете административен контрол по отношение актовете на администрацията с гражданскоправни последици. Отбелязано е, че административният процес е правният механизъм, чрез който се проявява административното процесуално право . Той е форма за осъществяване на правото като съвкупност от правни норми, чрез които се дава възможност на съответните материални права да се реализират и да разкрият истинската си същност. Процесуалното право е правен инструмент за изява на материалното право и е начин да се покаже неговата правна същност. От друга страна материалното административно право урежда правомощията на органите на държавно управление, за да се реализират задачите, поставени пред държавната администрация, като административният процес представлява единство от производства, които се характеризират със своя собствена характеристика.

Акцентувано е, че в правната литература законността се определя като правно изискване за точно спазване на законите от страна на всички правни субекти. Контролът е гаранция за законност на държавното управление. Той е съществена част от административната дейност на държавните органи и е гаранция за законността на издаваните актове на същите тези органи. Този контрол е административен, защото е реализиран от държавни органи, включени в системата от държавни органи. Административният контрол се осъществява от субекти в държавната администрация, чийто контролни

правомощия са предоставени от законодателя. Той е единен, тъй като се извършва в една единна държавна система.

Нормите на чл. 105 и чл. 106 от Конституцията дават основание Министерският съвет да осъществява контрол по отношение на областните управители, кметовете на общини и на населени места, които са обект на контрола на административни органи с обща компетентност по отношение на органи на администрацията с обща компетентност от по-ниска степен. От този вид е и контролът на областния управител по отношение на общинските съвети като органи на местно самоуправление.

Вторият вид контрол на административни органи с обща компетентност по отношение на административни органи със специална компетентност е контролът, реализиран от органите с обща компетентност в държавното управление, каквито са МС, областните управители и кметовете на общини спрямо органите на държавно управление със специална компетентност, каквито са министрите, председателите на държавни агенции, държавните комисии и изпълнителните директори на изпълнителните агенции и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или постановление на МС. Съгласно чл. 31 от Закона за администрацията областният управител осъществява връзка с териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите им. Той има право да контролира и координира дейността на териториалните звена на министерствата и на другите административни структури, които осъществяват административно обслужване на територията на областта. Освен това има право да координира и контролира изпълнението на актовете и действията на ръководителите на териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт на територията на областта.

По смисъла на АПК индивидуалните и общите административни актове могат да бъдат оспорени по административен ред пред непосредствено погорестоящия административен орган. Това производство е

едноинстанционно, то има евентуален характер. Предоставено е като възможност на заинтересованите лица, които с жалбата могат да оспорят както законосъобразността, така и целесъобразността на административния акт. Прокурорът може да подава протест само относно незаконосъобразността на административния акт. Обърнато е внимание, че по смисъла на чл. 82 АПК съществуват актове обаче, за които е неприложимо оспорването по административен ред. Такива са актовете на: на Президента на Републиката и на председателя на Народното събрание; на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите и ръководителите на други ведомства и органи, непосредствено подчинени на Министерския съвет; на управителя на Българската народна банка и председателя на Сметната палата; на Висшия съдебен съвет; на областните управители; за които в специален закон е предвидено оспорване направо пред съд.

Разгледан е въпросът кой е компетентен да разгледа жалбата при оспорване на административния акт по административен ред, а това е непосредствено по-горестоящият административен орган, на който е подчинен органът, издал оспорения акт. Административните актове на кметства и на райони се оспорват пред кмета на общината. Административните актове на специализираните органи на общината се обжалват пред кмета на общината. Административните актове на кметовете на общини се оспорват пред областния управител.

Изброени са изискванията, на които трябва да отговаря жалбата или протестът при оспорването на административните актове по административен ред съгл. чл. 85 АПК.

Съгласно чл. 91 АПК в 7-дневен срок, а когато органът е колективен- в 14-дневен срок, от получаване на жалбата или протеста, административният орган може сам да преразгледа въпроса и ако прецени да го оттегли, измени или отмени оспорения акт, Това право на отзив е възможно само веднъж и е свързано със спазване на принципа в административния процес на бързината

и процесуалната икономия и отстраняване на допуснати при издаването на акта пороци от издателя му . Това е правна възможност, а не задължение за органа, издал оспорвания акт. Тази възможност се нарича право на отзив или отзивно производство . Компетентният орган се произнася с решение, в което излага своите мотиви.

В случаите, когато административният орган не намери основание за пререшаване на въпроса, незабавно той следва да изпрати жалбата или протеста заедно с цялата преписка на компетентния по-горестоящ административен орган .

На основание чл. 94 от АПК в сложни от фактическа и правна страна случаи компетентният да разгледа жалбата или протеста орган може да назначи комисия за проучване и разглеждане на случая.

В определения от компетентния орган срок комисията разглежда преписката заедно с възраженията по жалбата или протеста и приложените към нея писмени доказателства и изготвя мотивирано становище за законосъобразността, целесъобразността на оспорения административен акт. В двуседмичен срок, когато е едноличен, и в едномесечен срок, когато е колективен, компетентният орган се произнася с мотивирано решение. Когато въпросът е решен по същество, решението на компетентния да разгледа жалбата или протеста орган подлежи на оспорване за законосъобразност пред съда. Ако жалбата или протестът са отхвърлени, на оспорване пред съда подлежи първоначалният административен акт.

В тази глава са разисквани признаците на йерархическия административен контрол, който носи наименованието си от мястото, където то се реализира. Отбелязано е, че той е йерархически, защото субектът, който го извършва, упражнява контролни правомощия върху всички йерархични нива на управление. Тези, които са обект на проверка са съответните административни ръководители на по-низшите управленски звена. Методите и формите на този контрол са свързани с проверка на материално-техническата база на

звеното, със състоянието на бюджетната и финансова дисциплина и в съответствие с извършените проверки да се предприемат необходимите мерки, свързана с ангажиране на дисциплинарната отговорност на лицата, нарушили трудовата или служебна дисциплина.

2. Специализиран външноведомствен контрол

В тази част на дисертационния труд е разгледан и специализираният административен контрол, който е насочен към определени области и може да бъде дефиниран като митнически контрол, контрол върху устройството на територията и строителството, финансов, данъчен и др. Специализираният външноведомствен контрол обхваща само част от контролираните ведомства. Негови субекти са овластените от закона институции. Обекти на този вид контрол са административните ведомства, техните ръководители и длъжностни лица, които осъществяват управленска функция в своето ведомство.

Методите и формите за контрол са запознаване с наличната информация, извършване на ревизии, проверки на място и др. Така например по смисъла на чл. 2 от ЗМ митническият контрол е свързан с извършването от митническите органи на специфични действия като проверка на стоки, на транспортни, търговски, счетоводни и други документи на физически или юридически лица, на превозни средства, на багажи и други стоки, пренасяни през държавната граница и други действия за осигуряване спазването на митническото законодателство.

Акцентувана е спецификата, с която се отличава административният контрол по устройство на територията и строителството. Той се осъществява от Дирекцията за национален и строителен контрол. Този контрол може да бъде дефиниран като:

1. Административен контрол по отношение законосъобразността на издадени строителни книжа

2. Административен контрол върху устройство на територията и строителството. Отбелязва се също така, че съгласно ЗУТ общините също

изпълняват контролни функции, свързани с :

2.1. Административен контрол върху устройство на територията и строителството

2.2. Административен контрол по отношение законосъобразността на преместваемите обекти

2.3. Контролни правомощия на общините във връзка с чистотата, естетиката и благоустрояването на територията

Обръща се внимание, че в областта на обществените поръчки е въведен контрол, осъществяван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. На тях Законът за обществените поръчки възлага реализирането на този вид административен контрол, като контролът на Сметната палата се простира само до възложителите на обществени поръчки по чл. 7, т. 1-4 от ЗОП /т. н. ” публични „ възложители и е последващ по своя характер. При неговото функциониране се проверяват само приключили с договор или решение за прекратяване процедури по ЗОП или Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, както и приключили възлагания по смисъл на чл. 2 ат НВМОП.

Спецификата на решенията на възложителя за определяне на изпълнител се отразява и на особеностите на тяхното обжалване по административен ред, тъй като в ЗОП е предвидена специална уредба на оспорване на всеки акт или действие на възложителя на обществена поръчка. По смисъла на чл. 11 от ЗОП актовете, издавани от възложителите на обществени поръчки, са индивидуални административни актове. Съгласно чл. 81 АПК индивидуалните и общите административни актове могат да бъдат оспорени по административен ред пред непосредствено по-горестоящия административен орган, т. е. АПК урежда възможността за избор на оспорващия- да оспори административния акт по административен ред или да го оспори пред съответния административен съд.

ЗОП не предвижда такава възможност, тъй като актовете на възложителите

задължително се обжалват по административен ред. Компетентният орган на обжалване е Комисията за защита на конкуренцията, която е специализиран държавен орган. Съгл. чл. 120 от ЗОП на обжалване подлежат решенията на възложителите в процедура за възлагане на обществена поръчка, включително чрез прилагане на рамково споразумение, динамична система за доставки или система за предварителен подбор; сключване на рамково споразумение; създаване на динамична система за доставки или система за предварителен подбор и конкурс за проект.

Застъпва се тезата, че КЗК не е вишестоящ орган по отношение на възложителите, пред който задължително се обжалват решенията на възложителите. Тя също така не е орган от съдебната система, макар че решенията, които тя разглежда са по отношение тяхната законосъобразност. КЗК е независим специализиран държавен орган, който не осъществява правосъдна дейност, но при наличие на постъпила жалба е длъжна да провери законосъобразността на издадения акт по ЗОП. По смисъла на чл. 123з от ЗОП за всички неуредени въпроси относно процедурата по обжалване пред КЗК се прилага редът по обжалване на индивидуални административни актове по АПК, то КЗК на основание чл. 146 от АПК проверява законосъобразността на атакувания акт. Тези основания са: липса на компетентност, неспазване на установената писмена форма, противоречие с материалноправни разпоредби, съществено нарушение на административно-производствените правила, несъответствие на акта с целта на закона.

Визират се и особеностите на административният контрол, упражняван от областния управител върху актовете на кмета и общинския съвет. Областният управител съгласно чл. 32, ал. 2, предл. първо от Закона за администрацията и чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА упражнява контрол за законосъобразност на актовете на общинските съвети. Това правомощие на областния управител е законово регламентирано и в чл. 144 от Конституцията на Република България за осъществяване на контрол за законосъобразност върху актовете на органите на

местното самоуправление. В чл. 32, ал. 2 от Закона за администрацията не е направено разграничение относно предметното съдържание и характера на актовете, които могат да бъдат оспорвани от Областния управител и отнасяни за контрол пред съда по чл. 45, ал. 4 ЗМСМА. В разработката се коментира Тълкувателно решение № 5 от 10. 12. 2008 г. на ВАС, според което областният управител може да упражнява контрол за законосъобразност върху всички решения на общинските съвети чрез оспорването им пред съответния административен съд по реда на чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА във връзка с чл. 32, ал. 2 ЗА, включително и тези, издадени на основание чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗМСМА.

Оспорването спира изпълнението на актовете. Оспорването се извършва в 14 – дневен срок, считано от датата на получаването от областния управител на съобщение за взетите решения от ОбС . Когато решението на ОбС е взето на основание на чл. 21, ал. 1 т. 8 от ЗМСМА, то има за предмет придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост. След изменението на чл. 45 ЗМСМА /ЗИД обн. ДВ, бр. 69/25. 08. 2006 г. /, текстът на ал. 3 урежда оспорване на актовете на общинския съвет пред съответния административен съд. Съдът може да проверява законосъобразността на административната процедура по вземане на решение от страна на ОбС с оглед съответствието му с материалния и процесуалния закон, компетентността на органа, формата на акта и съответствието с целта на закона.

Освен областният управител кметът на общината може да върне за ново обсъждане незаконосъобразни или нецелесъобразни актове на ОбС или да оспорва незаконосъобразните актове пред съответния административен съд. Върнатият акт за ново обсъждане се изпраща на председателя в 7 – дневен срок от неговото получаване. Върнатият акт не влиза в сила и се разглежда от ОбС в 14 – дневен срок от получаването му. Върнатият за ново обсъждане акт може да бъде оспорен пред съответния административен съд от кмета на общината или съответно областния управител в 7- дневен срок от срока, визиран в чл. 45, ал. 7 от ЗМСМА, ако в този срок ОбС не се произнесе по него. Измененият или повторно приетият

акт на ОбС може да бъде оспорван пред съответния Административен съд по реда на АПК. Подлежат на оспорване всички актове на общинския съвет, но когато решението е с характер на създаване и одобряване на устройствени схеми и планове и техните изменения на територията на общината или за части от нея при условията и по реда на ЗУТ е цитирана практика, в която се прекратяват такива производства, тъй като се възприема становището, че решение с правно основание чл. 131, ал. 2, т. 1 и т. 4 ЗУТ на ОбС не притежава белезите на индивидуален административен акт и областният управител не попада в кръга на лицата – непосредствено засегнати от предвижданията на плана. Нормата на чл. 131, ал. 1 от ЗУТ е специална и изключва типичната процесуална легитимация, регламентирана в чл. 32, ал. 2 ЗА, вр. с чл. 45, ал. 4 ЗМСМА.

Поддържа се идеята че областният управител не следва да се намесва като оспорва решения на общинските съвети, когато те са елементи от сложния фактически състав по придобиване, управление и разпореждане с общинска собственост. Тези решения са актове на административни органи с гражданскоправни последици, те са израз на оперативната самостоятелност на административния орган- собственик на съответните имоти и не следва да подлежат на съдебен контрол по реда на Закона за администрацията. В този смисъл е и чл. 8 т. 3 от Европейската харта за местното самоуправление, в който се казва, че административният контрол над органите на местно самоуправление трябва да се упражнява, като се спазва съотношението между обхвата на намесата на контролиращия орган и значението на интересите, които тъй се стреми да защити.

Разглеждат се и особеностите на производствата по отношение актовете на главния архитект на съответната община /район или на Началника на РДНСК с гражданскоправни последици, които подлежат на административен контрол по реда на чл. 216 и § 184, ал. 10 ЗУТ.

3. Възобновяване на производства по издаване на административните актове

В тази точка на трета глава са визирани и основанията за възобновяване на административните актове по реда на АПК. Отбелязва се, че административните актове се издават, за да възникнат определени права и задължения за субектите, към които са насочени. Чрез постановяването им се желае достигането на целите, заложи в съответния акт. С формулирането на волеизявлението актът поражда своето правно действие по отношение на автора на издадения административен акт. За адресата на акта правното действие се проявява от момента на неговото узнаване. При положение, че съответния акт стане окончателен, то в тези случаи говорим за т. н. ” формална правна сила”. Производството по възобновяване на производството по издаване на административни актове атакува „ формалната правна сила” на акта и включва разрешаването на един въпрос, който вече е решаван. Производството по него е приключило с един окончателен, влязъл в сила акт. Това производство се инициира по отношение на онези административни актове, които са влезли в сила и не са били обжалвани пред съответния съд. Подчертава се, че възобновяването на производството по чл. 99 от АПК е извънреден способ за контрол в административния процес. Фактическият състав на производството по Глава седма включва влязъл в сила общ или индивидуален административен акт, който не е обжалван по съдебен ред и наличие на едно от посочените в чл. 99 АПК основания. Коментирани в чл. 99 и чл. 101 от АПК основания са конкретни и изчерпателно посочват нарушения, които се отразяват на съответствието на административния акт с действителното правно положение. Самото производство по възобновяване започва със служебното конституиране от административния орган на третите лица, придобили права от административния акт. Тези лица се превръщат в „страна” в това производството и имат права да изразят становище както по направеното искане за възобновяване, така и по отношение на административния акт и решението на компетентния административен орган. Административният орган разглежда искането за възобновяване по реда на глава шеста от АПК, където е уредено оспорването на административните актове по административен ред. Тогава, когато административният акт е

подлежал на оспорване по административен ред, компетентен да се произнесе по искането за възобновяване е непосредствено по-горестоящ административен орган, който може да отмени или измени издадения административен акт.

По силата на чл. 106 от АПК в случаите, когато административният акт, съответно отказът да се издаде, е бил оспорен пред съда, за възобновяването се прилага глава четиринадесета – „Отмяна на влезли в сила съдебни актове на основанията, регламентирани в чл. 239 от АПК.

§2. Стадии на съдебния контрол

В тази част на трета глава е анализиран съдебния контрол на административните актове с гражданскоправни последици. Обоснована е тезата, че съдебният контрол е един от най-важните правни фактори за осъществяването на законността в дейността на държавната администрация, като усъвършенстването на контролните механизми в сферата на публичната администрация е основна цел на всяка една правова държава. Визирано е Решение №13 по конституционно дело №13 от 1993 г, според което съдебният контрол върху администрацията е конститутивен елемент на правовата държава. Възникнал исторически, като израз на идеята за разделение и балансиране на властите в държавата, той е израз и на подчинеността на държавната власт на Конституцията и законите. Специфичното на този вид контрол е, че той се осъществява от съда, т. е като вид административно правораздаване в съдебна форма. Друг вид административно правораздаване в административна форма е контролът, осъществяван от несъдебни органи, каквито са Комисията за защита на конкуренцията, която решава спорове по подадени жалби по ЗОП, Закона за концесиите, Комисията по дискриминацията, Отделът по споровете в Патентното ведомство и др. Съдебният контрол е дейност, реализирана в съдебна форма и при спазване на регламентирани съдебни процедури, насочена към проверка на законосъобразността на актовете и действията на администрацията, осъществява се по отношение административната дейност, която има подзаконов характер и разрешава административноправни спорове между органите на администрацията и

адресатите на нейните актове и действие. По силата на чл. 120 от Конституцията съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административни органи, а гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Аргументира се становище, че административното правосъдие е проява на държавната власт, която се реализира по установен със закон процесуален ред. От 12. 07. 2006 г. АПК действа АПК, който урежда обхвата на административното правосъдие, както и системата от съдилищата, които го осъществяват. Според Конституцията на Република България ВАС се произнася по спорове за законността на актовете на МС и на министрите, както и на други актове, посочени в закона, и да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Съгласно чл. 91 от ЗСВ Върховният административен съд е висшата съдебна инстанция в административното правораздаване за осъществяване на върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите. Неговата юрисдикция се разпростира върху цялата територия на Република България. А по смисъла на чл. 92 от ЗСВ ВАС е касационна инстанция за съдебните актове на всички съдилища относно законосъобразността на съдебните актове.

Акцентува се, че по силата на §3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на АПК се създават административни съдилища със седалища и съдебни райони, които съвпадат със седалищата и съдебните райони на съществуващите окръжни съдилища. В този смисъл административното правораздаване в Р България по АПК се осъществява от административните съдилища и от Върховния административен съд . Има обаче друга категория административни актове, които се обжалват пред районните съдилища. Също така определени закони уреждат подсъдност на районните съдилища по някои административни дела. Такива са производствата по чл. 14, ал. 3 от ЗСПЗЗ, чл. 13, ал. 6 от ЗВСГЗГФ. Дефинира се, че въпросът за правовия статут на

административните актове е основен въпрос в административното право, тъй като административните актове са израз на дейността на администрацията, която винаги трябва да бъде осъществявана в съответствие с действащите правни норми. Условието за законност на административните актове са компетентност, законосъобразност, законова цел, законова форма и законосъобразно производство. Основанията за оспорване на административните актове пред първата съдебна инстанция са регламентирани в чл. 146 от АПК, като системата на оспорване на индивидуалните административни актове по съдебен ред включва атакуването на индивидуалните административни актове по отношение на тяхната законосъобразност пред административен съд или пред ВАС. Не подлежат на съдебно обжалване административни актове, с които непосредствено се осъществява външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон не е предвидено друго.

Право да оспорват административния акт имат гражданите и организациите, чиито права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които то поражда задължения. Прокурорът може да подаде протест в случаите на отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове.

В производството пред първа съдебна инстанция се изключва възможността съдът служебно, по свой почин да повдига правния спор. Заинтересованите лица по своя инициатива дават началото на съдебното оспорване, като сезирането на съда от заинтересованите лица е реализиране на принципа на диспозитивното начало в административния процес.

Разгледани са особеностите на съдебното оспорване на административни актове, издадени в процедури по ЗППДООП и ЗПСК. Пояснява се, че приватизацията съгласно чл. 1 ал. 2 от ЗПСК е прехвърляне чрез продажба на български физически и юридически лица с над 50 на сто държавно или общинско участие на дялове и акции- собственост на държавата или общините, на обособени части от имуществото на търговски дружества, както и общински недвижими имоти, които не са включени в капитала на общински търговски дружества. По

своята правна същност приватизационната процедура представлява сложен фактически състав, който съдържа в себе си както административни, така и граждански правоотношения.

Анализира се и обстоятелството, че определена категория административни актове не могат да се обжалват пред съд на основата на общата клауза, т. е. по АПК, а по специален закон, т. е. по реда на специалната клауза. Общата клауза е уредена в АПК, като административните съдилища и ВАС осъществяват контролна дейност над административните актове, а при специалната клауза съдебния контрол се осъществява от административните съдилища и ВАС, но част от актовете подлежат на контрол от несъдебни органи. Пред тези органи се провежда производство, в което несъдебният орган се произнася с решение или определение. Когато се подава жалба по реда на специалната клауза, жалбата няма суспензивен ефект, каквато е функцията на жалбата по реда на АПК. т. е. изпълнението на акта продължава, ако органът не постанови друго. Коментира се, че ВАС приема за разглеждане решенията на несъдебни органи, каквито са Комисията за защита на конкуренцията, Комисията по дискриминацията, Отделът по споровете в Патентното ведомство. Така например съгл. чл. 83, ал. 1 от Закона за концесиите на обжалване пред КЗК подлежат всички решения на органите по този закон, както и решенията на комисията за провеждане процедура по чл. 48, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ЗК/ такива са решенията, с които комисията допуска до и отстранява от участие в процедурата участниците, както и решенията, с които комисията извършва подбора и определя участниците, които получават право да продължат своето участие в процедурата. Решенията се обжалват пред КЗК относно тяхната законосъобразност, включително и наличието на дискриминационни изисквания относно критериите за подбор или документацията за участие или във всеки друг документ, свързан с процедурата за предоставяне на концесия.

1. Страни по делото в производството по атакуване на административния акт пред първата инстанция .

В раздел втори на глава трета са разгледани страните по делото в процедурата по оспорване на административните актове пред първата инстанция. Отбелязва се, че страни в това производство са оспорващият, органът, издал административния акт, както и всички заинтересовани лица. При всяко положение на делото оспорващият има право да оттегли оспорването или да се откаже от него изцяло или отчасти. Участващите страни в административноправния спор е необходимо да представят доказателства за фактите и обстоятелствата, на които се опират техните искания и възражения. По смисъла на чл. 150, ал. 2 от АПК с жалбата си оспорващият е длъжен да посочи доказателствата, които иска да бъдат събрани. Доказателствата са факти от действителността, които имат силата да потвърдят или за отрекат претендираното право. Тяхната функция е да са от значение по отношение на конкретния случай и да са установени по начина, предвиден в АПК. А възпроизвеждането на доказателствата пред съда се осъществява чрез доказателствени средства.

Подчертава се, че административният орган може в течение на производството да оттегли изцяло или отчасти оспорения акт или да издаде акта, чието издаване е отказал. При оттегляне на акта след първото по делото заседание е необходимо и оспорващият да даде своето съгласие. Родовата подсъдност е определена в чл. 132 ал. 1 и ал. 2 т. 2 от АПК и зависи от органа, издал обжалвания административен акт. Правомощията на съответния административен съд или на ВАС в случаите, когато разглежда жалбата като първа инстанция е да отмени изцяло или отчасти, да измени административния акт или да отхвърли жалбата. При отмяна на основание чл. 173 ал. 2 от АПК преписката се изпраща на съответния орган за решаване на въпроса по същество със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, тъй като съдът не може да замести органа по приватизация в приватизационната процедура. Когато ВАС действа като касационна инстанция, той разполага с правомощията на чл. 221 от АПК- да остави в сила административния акт, да го отмени, измени или когато решението е нищожно ВАС обявява неговата нищожност изцяло и ако делото не подлежи на

прекротяване, на основание чл. 221 ал. 5 АПК го връща на първоинстанционния съд за постановяване на ново решение.

Застъпва се становището, че първоинстанционните съдебни производство по реда на АПК са оспорванията срещу административни актове, респ. срещу откази да бъдат издадени такива актове. Такива са и производствата по жалби срещу неоснователни действия или бездействия, в това число и за констатиране на конфликт на интереси. Производството по реда на чл. 250 от АПК е административно производство за защита срещу всякакви фактически действия, които не са извършени в изпълнение на административни актове. Тези производства са контролно-отменителни, каквито са и процедурите по жалби срещу отказ да бъде издаден административен акт – такъв е отказът за издаване на акт за общинска собственост или държавна собственост.

Съдът извършва съдебна проверка на законосъобразността на оспорения административен акт. Предмет на съдебна проверка са не само основанията, посочени от оспорващия, но и на всички основания на чл. 146 от АПК.

При оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове.

Ако се установи, че актът е нищожен, съдът обявява нищожността на акта, независимо, че страната не е посочила в жалбата или протеста си такова основание. В производството по оспорване на административния акт съдът е обвързан с предмета на делото, очертан с жалбата. Съдът се произнася с решение, а когато прекратява производството по делото - с определение. Правомощията на съда като първа инстанция са да обяви нищожността на оспорвания акт, като съдът се произнася като инстанция по същество. При хипотезата на нищожност поради некомпетентност, съдът изпраща преписката на съответния компетентен административен орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането

на закона.

Съдът като първа инстанция отменя обжалвания акт, когато нарушенията на закона засягат целия административен акт и в този смисъл решава делото по същество. Съдът има право да отмени изцяло или частично, да измени атакувания административен акт, когато е налице частична недействителност на акта. Останалата част на акта остава в сила и поражда определени правни последици. Друга възможност на административния съд като първа инстанция е да отхвърли оспорването като неоснователно. Съдът отхвърля жалбата или протеста, когато то е неоснователно, а и когато съдът не е установил други, непосочени основания за отмяна на оспорения административен акт. Ако бъдат отменени мълчалив отказ или мълчаливо съгласие, смятат се за отменени и изричните такива, които са последвали преди решението за отмяна. Когато отменя оспорвания административен акт изцяло или частично, правомощията на съда при решаване на делото са в зависимост от това дали въпросът, предмет на спора, е предоставен на преценката на административния орган или не. Ако проблемът, очертан в жалбата не е предоставен на преценка на административния орган, съдът, след като отмени административния акт, решава делото по същество. Съдът отменя оспорвания административен акт и изпраща преписката на съответния компетентен административен орган в следните случаи: когато обжалваният акт е предоставен на преценката на административния орган, когато актът е нищожен поради некомпетентност и когато съдът поради естеството на акта, не може да реши делото по същество. В случая става дума за актове, издадени в условията на оперативна самостоятелност от административния орган и в хипотезите на изпращане на преписката на административния орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона- чл. 173, ал. 2 от АПК.

2. Основания за отмяна на актовете на администрацията с гражданскоправни последици от първата съдебна инстанция

В този раздел са разгледани основанията за отмяна на

актовете на администрацията с гражданскоправни последици, в случаите, когато съответните производства се оспорват пред първата съдебна инстанция. Отбелязва се, че в глава десета на АПК са уредени съдебните производства, инициирани с жалба или протест срещу индивидуалните, общите и нормативните административни актове. Административните актове с гражданскоправни последици като типични индивидуални административни актове се обжалват по реда на АПК, т. е. по общата клауза. Оспорването по специалната клауза е уредено в ЗУТ, ЗОП, ЗК, ЗМ и др. Основанията за оспорване на административните актове, посочени в чл. 146 от АПК по своята същност представляват нарушения на правилата за законосъобразност на административния акт. Производството пред първата съдебна инстанция е контролно –отменително по своя характер, тъй като съдът изпълнява контролни функции спрямо актовете на администрацията и може да отмени акта в случаите, когато той е незаконосъобразен или нецелесъобразен. Съгласно чл. 83, ал. 2 от АПК чрез жалба може да се оспори както законосъобразността, така и целесъобразността на акта.

От теоретична гледна точка, когато говорим за законност на административния акт, използваме понятието „редовност” или „действителност” на акта. А в случаите, когато административния акт е незаконосъобразен, то тогава си служим с термина „нередовност” или „недействителност”. Законният статут на административния акт обуславя спазването на всички правни изисквания, свързани със законосъобразността на актовете от разглежданата категория. Всяко едно от основанията за оспорване на административния акт пред първата инстанция – липса на компетентност, неспазване на регламентираната форма, съществено нарушение на административно-производствените правила, противоречие с материалноправните разпоредби и нецелесъобразност – са повод за отмяна на оспорения акт.

В АПК е застъпена общата клауза за съдебно обжалване на индивидуалните, общите и нормативните административни актове. По силата на разпоредбата на чл. 131 съдебните производства по АПК са двуинстанционни,

освен когато в него или в друг закон е установено друго. Съществуването на две инстанции, от които първата съдебна инстанция е такава по същество на спора и втората – касационна- гарантира изясняване на правния спор от фактическа страна. Едноинстанционните производства са уредени в чл. 19, ал. 2, чл. 135, ал. 7, чл. 244, ал. 3 и чл. 248, ал. 2, чл. 298, ал. 4 АПК и се отнасят до решаване на спорове за компетентност между административни органи, за подсъдност, за отмяна на влезли в сила съдебни актове и по обжалване на действията на органа по изпълнението. Едноинстанционното производство се въвежда със специален закон, каквото производство е уредено в ЗУТ по отношение на обжалването на ПУП и техните изменения.

Разглеждат се и характерните особености на второинстанционните съдебни производства по АПК, които по своята същност са касационни производства за обявяване на нищожност, обезсилване или отмяна на съдебните решения, постановени от АС като първа инстанция. Такива са и производствата по жалби срещу първоинстанционните определения и разпореждания . Обхватът на съдебния контрол не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен да провери компетентността на органа, издал акта, неспазване на установената форма, съществено нарушение на административно-производствените правила, противоречие с материалноправните разпоредби и несъответствие с целта на закона.

Посочва се, че съдебното решение, което е в резултат на оспорването на индивидуалните административни актове по АПК поражда процесуалноправни и материалноправни последици. Първият вид последици на съдебното решение водят до правна промяна в процесуалното правоотношение спрямо неговите адресати и спрямо индивидуалния административен акт. Акцентува се, че решението, с което се разрешава административноправният спор, се отличава със своята сила на пресъдено нещо.

Поддържа се тезата, че когато говорим за правното действие на силата на пресъдено нещо на съдебните решения, постановени по АПК, трябва

да посочим и обхвата на това действие. Обективните предели на силата на съдебното решение, постановено от компетентния съд се припокрива с предмета на жалбата или протеста. т. е. предмет на делото в административния процес при оспорване на административни актове е изложеното в жалбата или протеста. Административният орган не може да разшири предмета на делото. Но от друга страна на основание чл. 168, ал. 1 АПК съдът е длъжен да провери всички основания за незаконосъобразност на акта, очертани в чл. 146 от кодекса. По отношение на тези пет изисквания решението по делото има сила на пресъдено нещо. Вече не може да се иска повторна отмяна на оспорвания административен акт на друго основание, защото основанията са изчерпани при първоначалното оспорване на акта. В този смисъл е и нормата на чл. 177, ал. 3 АПК, съгласно която :Решението, с което е отхвърлено оспорване за отмяна на административен акт, е пречка за оспорването му като нищожен, както и за оспорването му на друго основание. “А по отношение на въпроса за кои страни то има сила, то , чл. 177, ал. 1 определя, че :„ Решението има сила за страните по делото. Ако оспореният акт бъде отменен или изменен, решението има действие по отношение на всички. “ В тази насока административноправната теория счита, че субективните предели на съдебното решение се отнася само за страните по делото. Така ако оспорването е отхвърлено, страните ще трябва да приемат, че то е неоснователно, ако актът е бил прогласен за нищожен, страните трябва да приемат, че актът не е породил последици за оспорващия, ако индивидуалният административен акт е бил отменен, страните ще трябва да приемат, че този акт е бил незаконосъобразен.

В случаите, когато атакуваният акт е бил изменен или отменен, тогава съдебното решение придобива своето „конститутивно действие“, което означава, че с обратна сила отпадат разпоредените с акта права и задължения, и това обвързва всички. Конститутивното действие на съдебното решение при съдебното оспорване по АПК на индивидуалните административни актове означава, че се прекратяват възникналите от акта правоотношения и правни последици.

Касационното обжалване е редовен, не извънреден способ за оспорване

решенията, постановени от първата съдебна инстанция. Правото да се оспорва първоинстанционното съдебно решение е публично потестативно право на страната, засегната от неблагоприятното действие на постановеното съдебно решение.

Освен лицата, за които решението е неблагоприятно, касационна жалба могат да подадат и лицата, по отношение на които решението има сила и е неблагоприятно за тях, но не са участвали като страни по делото. /чл. 210, ал. 1 и ал. 2/. Право на касационен протест имат и Главният прокурор и неговият заместник при Върховна административна прокуратура, които могат да подадат касационен протест до ВАС в едномесечен срок от деня, в който е постановено решението. Касационните основания са посочени в чл. 209 от АПК. Касационната жалба определя предмета на делото, тъй като съдът е обвързан от жалбата и протеста и не може да проверява непосочените касационни основания в жалбата или протеста- чл. 218, ал. 1 АПК.

Разглеждат се и правомощията на Върховният административен съд относно решението при касационното оспорване по силата на разпоредбата на чл. 221 от АПК.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съвременното развитие на обществените отношения обуславя необходимостта от подготвеност на държавната администрация за хармонизация на административната ни система към европейските структури. Чрез административните актове, които постановява държавната администрация държавните органи осъществяват своите функции и компетентности. Динамиката на обществени отношения у нас е налага изясняването на правната същност на актове на администрацията и техните гражданскоправни последици . На основата на извършените от мен наблюдения в разработката ми може да се определят едни от основните белези на административните актове с гражданскоправни последици:

- Административният акт с гражданскоправни последици е подзаконов акт, чрез който правната норма се конкретизира и индивидуализира;
- Административният акт с гражданскоправни последици е управленски акт, който се издава въз основа и за изпълнение на закона;
- Административният акт с гражданскоправни последици е властническо волеизявление на орган на държавна власт;
- Административните актове с гражданскоправни последици са основни елементи на правните явления във функционирането на администрацията, породени от социално – икономически потребности;
- Административният акт с гражданскоправни последици е акт, издаден от компетентен административен орган, който поражда правни последици непосредствено в правната сфера и имуществото на правните субекти, до които е адресиран;
- Административният акт с гражданскоправни последици в определени случаи съставлява сложен фактически състав, пораждащ гражданскоправни последици. В породените правни последици се проявяват две

правоотношения – административноправни и гражданскоправни;

- Административният акт с гражданскоправни последици е правопораждащ, правопроменящ, правопогасяващ, правопрекратяващ юридически факт;

- Административният акт с гражданскоправни последици е начин за регулиране на обществени отношения в публичноправната и гражданскоправната сфера;

Въз основа на извършеното изследване на административните актове с гражданскоправни последици и изложените доводи в дисертационния труд може да се направят следните предложения по отношение бъдещото им регламентиране у нас:

Въз основа на извършеното изследване на административните актове с гражданскоправни последици и изложените доводи в дисертационния труд може да се направят следните предложения по отношение бъдещото им регламентиране у нас:

I. Предложения за изменения в административното законодателство

1. Да се извършат законодателни промени, свързани със законодателното уреждане на административните актове с гражданскоправни последици . В АПК на Република България може да се регламентира общата им уредба, като се включи определение на понятието, общите положения, свързани с производството по издаване на административните актове с гражданскоправни последици, участниците в това производство, както и процедурите по тяхното оспорване и изпълнение.

2. В АПК следва да се включат процедури, , които уреждат обжалването на административните актове по административен ред чрез изграждане на специализирани административни органи за обжалване на актове на администрацията по реда на ДОПК, Закона за митниците, ЗУТ, ЗСПЗЗ и др. Тези органи ще бъдат независими от органите, които издават

административните актове. Техните членове ще се избират и в тях ще работят високо подготвени експерти в съответните области. Опитът на Литва, Австралия и Великобритания показва предимствата от създаването на специализирани органи за административно обжалване. Специализираните органи следва да имат правомощията да събират и разглеждат нови писмени и гласни доказателства. Самото производство за съобщаване на страните за насрочване на заседанията, за воденето на протоколи от самите заседания, събирането и използването на доказателствата и доказателствените средства следва да се уреди по правилата на АПК. Производството на обжалване пред специализираните административни органи трябва да бъде регламентирано като задължителна процесуална предпоставка преди съдебното оспорване пред компетентния административен съд.

3. Да се регламентират производствата по отношение оспорването на административни актове с гражданскоправни последици по реда на специалната клауза.

II. Предложения за промени в отделни закони

1. В бъдещите промени на ЗУТ следва да залегне като изрична норма правото на оспорване на протокола за линия и ниво по административен ред или съдебен ред, тъй като с него в случаите на разместване на собственост се засягат неблагоприятно вещни права на гражданите.

2. Да се въведат законодателни промени в Закона за обществените поръчки, свързани с хипотезата на висящо дело по обжалване решенията на възложителя по чл. 120 от ЗОП. Това са случаите, при които от КЗК или ВАС е отказано допускане на предварително изпълнение на решението за избор на изпълнител и възложителят не разполага с нормативно уредена възможност да възложи съответната процедура, докато обжалваното решение влезе в сила.

3. Да се възстанови действащия до 01. 07. 2006 г. в ЗОП искон, а не административен ред за разглеждане на споровете по обществени поръчки, които

се гледаха по реда на бързото производство на чл. 126а, ал. 3 /отм. / ГПК, тъй като сегашният начин на административно обжалване пред КЗК не гарантира правото на защита на страните.

4. Да се уеднакви правната уредба по ЗДС и ЗОС по отношение реда и начина на разпореждане с имоти частна държавна и частна общинска собственост.

Процесът по издаването и оспорването на административните актове с гражданскоправни последици съдържа редица производства, особеностите на които се определят от спецификата и сложната природа на тази категория актове. Разкривайки тяхната същност, ще се гарантира нормалното развитие на обществените отношения в сферата на държавно управление, административно правораздаване и административно договаряне. Стабилитетът на обществените отношения предпоставя и необходимостта да се регламентират административните актове с гражданскоправни последици. За този вид актове у нас, в България, липсва теоретична и нормативна база, но тази празнота в правното им уреждане е повод да бъдат предприети законодателни промени, свързани с тяхното издаване, обжалване и изпълнение. Този процес гарантира, че качествено и научнообоснованото правно регулиране на обществените отношения в сферата на изпълнителната власт на държавата ще се реализира чрез ефективно държавно управление.

III. Публикации и доклади по темата на дисертацията

Публикации, свързани с дисертационния труд:

1. За предимствата на кадастралната карта

Сп. „ Собственост и право ”, кн. 11/2009 г.

2. Издаване на разрешения за търговия с тютюневи изделия по реда на Закона за акцизите и данъчните складове

Сп. „ Финанси и право ”, кн. 9/2010 г.

3. Новият Закон за възстановяване на надвнесен акциз за употребявани

автомобили

Сп. „Финанси и право”, кн. 2/2011 г.

4. Методи за определяне на митническа стойност на внасяните стоки

Сп. „Финанси и право”, кн. 5/2011 г.

Други публикации

1. Какво представлява европейското изпълнително основание

Сп. „Търговско и конкурентно право”, кн. 12/2009 г.

2. Деклариране пред митническите органи по електронен път

Сп. „Финанси и право”, кн. 9/2009 г.

3. За новите моменти при налагане на обезпечителните мерки по новия

ГПК

Сп. „Търговско и конкурентно право”, кн. 1/2010 г.

4. Събиране на просрочени вземания. Необходимост от регламентиране на правния статут на колекторските фирми

Сп. „Търговско и конкурентно право”, кн. 9/2010 г.

5. За изискванията и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване на акцизни стоки съгласно новата Наредба № 3 от 19. 02. 2010 г.

Сп. „Финанси и право”, кн. 10/2010 г.

6. Разпореждане с отнети и изоставени в полза на държавата акцизни стоки

Сп. „Финанси и право”, кн. 11/2010 г.

7. Срокът за пререгистрация на търговците

Сп. „Търговско и конкурентно право”, кн. 12/2010 г.

8. Новата система за регистрация и идентификация за митнически цели –

EORI – BG регистър

Сп. „Финанси и право”, кн. 7/2009 г.