



ОБЩИТЕ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ

Светослав Мишев

GENERAL ADMINISTRATIVE ACTS OF MUNICIPAL COUNCILS

Svetoslav Mishev

Abstract: *General administrative acts are among the acts through which a municipal council implements its competence as a body of local self-government. Like all general administrative acts, they are characterized by a single legal effect and by an indefinite range of addressees. Due to their nature as legal acts, all general administrative acts are subject to judicial challenge.*

Keywords: *administrative act, general administrative act, municipal council, decision, legal effect, addressee.*

Постановката на въпроса относно този вид актове, които се приемат от общинските съвети, трябва да започне с няколко думи за понятието общ административен акт (ОАА). ОАА е вид административен и както всеки административен акт, и ОАА е „властническо волеизявление на орган на държавното управление (или приравнен нему орган), издадено въз основата и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавната принуда”¹. Легалното определение на ОАА е дадено в чл. 65 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Според законовата дефиниция този властнически акт има еднократно правно действие, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат

такива актове. Тези актове се наричат също и ненормативни, защото те не съдържат общо формулирани права и задължения. Теорията приема, че ОАА представлява събрани в едно волеизявление множество индивидуални административни актове, отнасящи се до неопределен брой адресати с подобно съдържание на волеизявлението². Това, че броят на адресатите е неопределен, не означава, че той не е определяем. Напротив, винаги има някакъв признак, по който се индивидуализират задължените и оправомощените по един ОАА лица. Общият административен акт се появява за първи път в отменения Закон за Върховния административен съд. С приемането на АПК, кодексът не само ги признава за съществуващ юридически институт, но и урежда трите фази на административния процес по тяхно отношение – издаването, изпълнението и оспорването им³.

¹ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част. София, Сиби, 2012, с. 144.

² Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен, Издателски център МУ – Плевен, 2013, с. 60–61.

³ Пак там.

Компетентността на органите на местното самоуправление и местната администрация и в частност на общинските съвети, се реализира на територията на общината чрез актовете, които те издават. Тези актове са сред най-важните елементи от характеристиката на управлението⁴.

Основно значение за управлението на общината имат тези актове на общинските съвети, които изпълват дефиницията на понятието „административен акт“. Общият административен акт на общинския съвет е именно такъв акт. Той се явява вид акт на държавното управление. Освен характерните черти, които има заедно с другите административни актове, ОАА на общинския съвет има и специфични черти, породени от характера на органа, който го създава и отразяващи характера на обществените отношения, които засяга. ОАА на общинския съвет е сред актовете, посредством които се реализира общинската политика и управлението на териториалната общност. На първо място като проявление на местното самоуправление и на второ място като намеса в обществените отношения от името на държавата. Адресатите на ненормативните актове на общинските съвети са субекти на правото, които се намират в определена правна връзка със съответната община⁵.

Като проявление на местното самоуправление издаването на общи административни актове е следствие от реализирането на компетентността на общинския съвет като местен орган, формиран след преки избори, проведени в съответната община⁶. Волята на представителите на гражданите на общината, изразена чрез упражняването на политическите им права, опосредено се съдържа във волята на актовете на общинския съвет, включително в конкретния вид акт – ОАА.

Като намеса в обществените отношения от името на държавата чрез издаването на общи административни актове общинският

съвет реализира своята конституционна функция, защото той е конституционен орган съгласно чл. 138 от Конституцията на Република България – „Орган на местното самоуправление в общината е общинският съвет...“. Местното самоуправление е в рамките на закона и актовете на общинските съвети трябва да се подчиняват на йерархията на нормативните актове⁷. България е унитарна държава и органите на отделните териториални единици нямат възможност да вземат решения извън общите рамки, поставени от държавата.

Между функциите на общинския съвет, неговата компетентност и актовете, които издава, съществува връзка. Тази връзка е важна за местното самоуправление и за управленското въздействие, което то има върху всички елементи на общината⁸. Общите административни актове на общинските съвети могат да се характеризират с някои техни особености, които притежават като актове за управление на общината. Тези особености имат юридически характер, защото произтичат от закона и са следствие на упражнената компетентност на общинския съвет. Най-важните юридически особености на общите административни актове на общинските съвети са юридическата им сила, насоките на правното им действие, областта, в която са издадени и тяхната форма⁹.

Юридическата сила на ненормативните административни актове на общинските съвети има действие само спрямо конкретизираните чрез определен признак субекти на правото, които се намират в определена правна връзка с общината. Интензитетът на юридическата сила на един управленски акт зависи от положението на органа, който го издава в системата на държавните органи. Принципно е положението, че актовете на органите с обща компетентност имат по-голяма сила от актовете на органите със специална компетентност, ако те се намират в една система. Такава зави-

⁴ Сивков, Цв. Общината, основни публичноправни аспекти. София, Сиби, 2002, с. 156.

⁵ Сивков, Цв. Общината..., с. 158.

⁶ Друмева, Е. Конституционно право. София, Сиела, 2013, с. 631.

⁷ Чл. 8 от Закона за нормативните актове, обн. ДВ бр. 27 от 3 април 1973 г. – „Всеки общински съвет може да издава наредби, с които да урежда съобразно нормативните актове от по-висока степен неуредени от тях обществени отношения с местно значение”.

⁸ Сивков, Цв. Общината..., с. 158.

⁹ Сивков, Цв. Пак там, с. 159–160.

симост е налице и по отношение на общинския съвет и неговите вътрешни звена¹⁰.

Общинският съвет е орган с обща компетентност и като такъв той решава местни въпроси от различни сфери. Издаваните от общинските съвети ненормативни административни актове са разнообразни и поради тази причина, могат да са свързани с управлението на общинската собственост, с устройството на територията, с културния живот в общината.

Ключово значение за всеки един релевантен правен факт има неговата форма. Формата на актовете на общинския съвет и конкретно на ОАА показва начина, по който се официализира волеизявлението на съвета. Теорията определя, че формата превръща всеки правен акт във „факт, с който трябва да се съобразяват всички“, до които е адресиран¹¹. Формата на всеки юридически акт на общинския съвет е писмената, защото волеизявлението трябва да се материализира. Именно посредством формата си управленските актове достигат до лицата, за които имат действие. Формата е външният израз на общия административен акт. Много важно значение по отношение на формата има наименованието на актовете. То трябва да е „синтезирано словесно отражение на тяхното съдържание“¹².

С формата е свързано и производството по издаване на един ОАА на общинския съвет. Спазването на производството е сред петте изисквания за законосъобразност на административните актове съгласно АПК. Производството се характеризира като последователни действия на общинския съвет и на евентуалните други участници в процеса по издаване на акта, чиято крайна цел е да се издаде конкретен ОАА.

Класификацията на общите административни актове на общинските съвети съпада до голяма степен с класификацията изобщо на административните актове и конкретно ненормативните административни актове.

Разглеждайки класификацията на административните актове съгласно това дали те са актове разпореждания или актове решения, може да се заключи, че общите административни актове винаги са актове разпореждания. Чрез тях се предизвиква някаква правна промяна или се създава задължение за определено поведение от страна на адресатите на акта. При актовете решения се установява определено правно положение посредством изявление на администрацията, но нямаме волеизявление, което да цели определена правна промяна¹³. Във всеки случай, в който се издава ОАА наблюдаваме пораждање, изменение или погасяване на административни правоотношения. Общите административни актове, приемани от общинските съвети, са тези актове, с които се предизвиква определена правна промяна в правната сфера на неопределен персонално кръг лица¹⁴.

Общите административни актове биват такива, които предоставят облага и такива, които не предоставят облага; също така могат да се разделят на положителни и отрицателни; отказите представляват отрицателен акт, включително и мълчаливият отказ¹⁵. Авторите, писали по материята на общите административни актове, правят едно специфично разделение между тях в зависимост дали елементите на ОАА се намират в съотношение на взаимна зависимост или такава зависимост между елементите на акта не съществува¹⁶.

При ОАА, при които елементите му се намират във взаимна зависимост, е невъзможно този акт да се „разпадне“ до множество еднотипни правоотношения между адресатите на акта и общинския съвет. За да се изпълни един такъв ОАА, е необходимо да се извърши цялостно изпълнение на акта. Актовете, при които няма зависимост между техните елементи, могат да се разпаднат до еднотипни правоотношения между отделните адресати и общинския съвет, като всеки

¹⁰ Пак там, с. 161.

¹¹ **Стайнов, П. Ан. Ангелов, Б. Спасов.** Наименование и употреба на актовете на държавно управление в Народна република България. София, Наука и изкуство, 1957 г., с. 35.

¹² Цит. по: **Сивков, Цв.** Общината..., с. 162.

¹³ **Петров, В.** Общият административен акт. София, Сиела, 2017 г., с. 116.

¹⁴ Пак там, с. 123–124.

¹⁵ **Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов.** Цит. съч., с. 161–175.

¹⁶ **Петров, В.** Цит. съч., с. 123.

отделен адресат може самостоятелно да погаси своето задължение¹⁷. При този вид ОАА е налице поддържаното в теорията виждане, че ОАА е съвкупност от множество индивидуални административни актове, които се издават под формата на един ОАА с цел процесуална икономия¹⁸.

Съдебната практика констатира наличието на вещни общи административни актове и на общи административни актове на публичното ползване. Решенията по чл. 21, ал. 1, т. 18 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), с които се именува и преименува улици, площади, паркове, инженерни съоръжения, вилни зони, курорти и курортни местности и други обекти с общинско значение, са вещни общи административни актове. Така поддържа и практиката на ВАС „Решението за промяна имената на улици има правни последици...“, „освен това отговаря на определението на чл. 65 от АПК, тъй като представлява общ административен акт – има еднократно правно действие и засяга административноправния статут на лицата, по-точно тяхната адресна регистрация /постоянен или настоящ адрес/ на улиците, чиито имена общинският съвет променя“¹⁹.

Такива са и решенията на общинските съвети по чл. 6, ал. 1 от Закона за общинската собственост (ЗОС), с които вещи публична общинска собственост се обявяват за частна общинска собственост – „...решението по чл. 6, ал. 1 ЗОС е общ административен акт, тъй като е с еднократно правно действие и засяга право, свободи и законни интереси на неопределен кръг лица...“²⁰.

АПК не прави легално разграничаване на ОАА на видове. В германското позитивно право такова разграничаване е налице. В немския закон за административното производство (Verwaltungsverfahrensgesetz²¹) общите административни актове се разграничават в три вида. Първият вид актове са безадресните общи административни актове, които са насочени към неопределен, но определяем на база-

та да дадена тяхна характеристика, кръг лица. Вторият вид общи административни актове насочват своето действие към вещь, като те отразяват публичноправния характер на вещта. Третият вид общи административни актове регулират ползването на една публична вещь²². Тази класификация за българката доктрина има само теоретично значение, но това разделяне на ненормативните актове важи и за общите административни актове на общинските съвети.

Общите административни актове, приемани от общинските съвети, могат да бъдат разделени на такива, които се издават при обвързана компетентност и такива, които се издават при оперативна самостоятелност.

Едни от най-важните решения, които взема органът на местното самоуправление, са решенията, свързани с финансите на общината. Решенията на общинските съвети по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА и чл. 12, ал. 1 от Закона за общинските бюджети (ЗОБ), с които общинските съвети приемат и изменят годишния бюджет на общините, осъществяват контрол и приемат отчета за изпълнението му съгласно съдебната практика, са общи административни актове. Общинският бюджет се приема от административен орган, какъвто е общинският съвет и поради това попада в приложното поле на АПК. Тълкувателно решение № 2 от 16. 04. 2013 г. по тълкувателно дело № 4/ 2011 г., ОСС ВАС определя решението, с които се приема и изменя годишният бюджет на общината и с които се приема отчетът за изпълнението на бюджет за общи административни актове. В мотивите на решението върховните съдии от ВАС подчертават, че решението за приемането и изменението на годишния общински бюджет се издава в рамките на предоставената на общинския съвет компетентност по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА за изпълнение на нормативен акт от по-висока степен. Предметното съдържание на решението, с което се приема или изменя бюджета на общината, е дефинирано от ЗОБ

¹⁷ Пак там, с. 124.

¹⁸ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Цит. съч., с. 160.

¹⁹ Определение № 338 от 09. 03. 2011 г. по адм. д. № 2980/2011 г., III о.

²⁰ Решение № 2542 от 24. 02. 2010 г. по адмн. д. № 11488/2009 г., II о.

²¹ В сила от 1 януари 1977 г.

²² Петров, В. Цит. съч., с. 125.

в неговия чл. 3 като самостоятелна финансова сметка за приходи и разходи на общината за една бюджетна година. Като административен акт, бюджетът на общината попада сред актовете, подлежащи на оспорване пред административния съд съгласно чл. 45 от ЗМСМА. Характеристиката на общинския бюджет като ОАА произтича от неговата форма и съдържание. Като всички ОАА, бюджетът има еднократно правно действие – само за бюджетната година, също така бюджетът създава права и задължение на неопределен брой лица – тези му две особености покриват дефиницията на чл. 65 от АПК за ОАА. Важността на отделния бюджет на общината е призната и в Европейската харта за местно самоуправление²³ (ЕХМС). В своя член 9 ЕХМС определя, че органите на местното самоуправление имат право на собствени средства, с които да се разпореждат свободно при упражняване на правомощията си. Тези средства „трябва да са съизмерими с гарантираните от законите и Конституцията правомощия“²⁴. Съизмеримостта между ресурсите и предоставената компетентност гарантира самостоятелността на местното самоуправление и неговата демократичност.

Бюджетът се приема с решение, а решението като акт на общинския съвет не е сред изчерпателно упоменатите подзаконовни нормативни актове в Закона за нормативните актове (ЗНА). В теорията решенията се наричат „универсални актове“²⁵. Не винаги решенията са юридически актове. В българското право е установен принципът, че решенията винаги са свързани с колективна воля на орган, който е съставен от няколко лица. Крайното волеизявление – решението е резултат от последователно развиващи се действия. Също така решението е и изрично посочено в чл. 22 от ЗМСМА като един от актовете, чрез които общинският съвет реализира своята компетентност като орган на местното самоуправление²⁶.

На следващо място ВАС приема, че решението по чл. 21, ал. 1, т. 6 е завършен административен акт. Този акт има свой предмет и поражда административно правоотношение. Издава се в изпълнение и в рамките на закона. Съгласно чл. 45, ал. 3 от ЗМСМА това решение подлежи на самостоятелно оспорване пред съответния административен съд. ВАС определя, че решението на общинския съвет по чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА не е част от процедура или действие по местното самоуправление, разписана в специален закон, завършваща със заверка от Сметната палата. При приемането на това решение не става дума за фактическо действие или длъжимо поведение, което е предписано от закона. Актът на общинския съвет в този случай е властническо волеизявление на орган на местното самоуправление, а не е част от производствата по издаване или изпълнение на индивидуален или общ административен акт по смисъла на АПК. При издаването на този акт общинският съвет действа в условията на обвързана компетентност, защото прилага императивните норми на Закона за общинските бюджети (ЗОб). Независимо какво наименование има актът, с който се приема бюджетът, той представлява един общ административен акт²⁷.

Други актове на общинските съвети, които разкриват в себе си признаците на общи административни актове, поради това, че имат еднократно правно действие и неопределен, но определяем брой адресати са: решенията по чл. 66, ал. 3 от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ), с които общинските съвети определят годишния размер на такса битови отпадъци въз основа на одобрен план-сметка за всяка дейност; решенията на общинските съвети за работата на детските градини на територията на общината през летните месеци на текущата година; решенията по чл. 21, ал. 1, т. 23 от ЗМСМА, с които общинският съвет обявява определен ден за празничен и

²³ В сила за България от 1 септември 1995 г.

²⁴ **Сивков, Цв.** Европейската харта за местно самоуправление и българското законодателство. София, СОФИ-Р, 1998 г., с. 42–43.

²⁵ Цит. по: **Сивков, Цв.** Общината..., с. 163.

²⁶ Пак там, с. 163.

²⁷ **Ангелов, А., М. Костов.** Финансов план и финансовоправна норма. София, БАН, 1971 г., с. 54–55.

неприсъствен на територията на общината, района, кметството или населеното място, по предложение на кмета, след съгласуване с областния управител; решенията по чл. 21, ал. 1, т. 12 от ЗМСМА, с които се приемат стратегии, прогнози, програми, планове за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности.

ЗМСМА в ал. 4 на чл. 45 определя, че областният управител е компетентен да осъществява административен контрол само за законосъобразност на актовете на общинските съвети. Той може да върне незаконосъобразните актове за ново разглеждане в общинския съвет. Областният управител разполага и с алтернативната възможност да оспори актовете направо пред съответния административен съд. Според мен, *de lege ferenda*, думата „контрол“ в чл. 45, ал. 4 от ЗМСМА трябва да се замени с по-подходящия термин „надзор“. Според теорията „контролът“ е широко понятие, което обхваща всички видове контролна дейност по отношение на законосъобразното и правилното действие на органите на общественото управление, видово контролът се дели на контрол в тесен смисъл и надзор²⁸. Поради това, че областният управител не е в една система с общинския съвет и че административният контрол е само по отношение на законосъобразността на акта, смятам, че областният управител на практика упражнява надзор спрямо съвета, защото при надзора „контролната дейност се упражнява с оглед законосъобразното проявление на контролираните дейности, а не и с оглед на тяхната правилност“²⁹.

Систематичното и логическото тълкуване на чл. 45, ал. 3, ал. 4 и ал. 5 от ЗМСМА поради употребения от законодателя родов термин „актове на общинските съвети“ води до извода, че може да се осъществява съдебен контрол по отношение всички актове на общинския съвет, като регламентацията на оспорването е по цитираните норми на ЗМСМА³⁰. По аргумент от по-силното можем да заключим, че на такъв контрол подлежат и всички ОАА на общинските съвети. Точното

определяне на вида на административния акт, приет от общинския съвет, има важно практическо значение, защото АПК урежда по различен начин производството по издаването, изпълнението и оспорването на трите вида административни актове. Сроковете по трите фази на процеса също са различни.

АПК установява два успоредно течащи срока за оспорването на общите административни актове – едномесечен от съобщението за издаването му и 14-дневен срок от отделните съобщения до лицата, участвали в производството по издаване пред административния орган³¹. Областният управител не може да оспорва ОАА като заинтересовано лице, защото той като орган на изпълнителната власт не попада сред адресатите на акта, за него остава възможността да го оспори в едномесечния срок.

Налице е разлика в действието на оспорването при общия административен акт по принцип и при оспорването на общия административен акт на общинския съвет. Съгласно чл. 180, ал. 1 и ал. 2 от АПК оспорването на ОАА не спира изпълнението на акта, освен ако съдът не го постанови с определение, по реда и на основанията на чл. 166, ал. 2 и ал. 3. При ОАА на общинския съвет ЗМСМА в чл. 45, ал. 4, като специален закон, дерогира общия закон АПК и постановява, че оспорването на общите административни актове от страна на областния управител пред административния съд спира тяхното действие, освен ако съдът не постанови друго.

Законодателят не посочва изрично общинските съвети сред органите на изпълнителната власт по Закона за администрацията и поради това не всички техни актове са административни актове по смисъла на АПК. За разграничителен критерий дали един акт на общинския съвет е допустимо да се оспорва или не, е необходимо да се прецени дали съответният акт има характера на юридически акт. ЗМСМА изчерпателно в чл. 21, ал. 2 определя, чрез какви актове общинският съвет осъществява своята компетентност: „В изпълнение на правомощията си ... общинският съвет приема

²⁸ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Цит. съч., с. 245–246.

²⁹ Пак там, с. 248.

³⁰ Тълкувателно решение № 2 на ВАС от 16. 04. 2013 г. по тълк. д. № 4 от 2011 г.

³¹ Петров, В. Цит. съч., с. 230.

правилници, наредби, инструкции, решения, декларации и обръщения“. Само правилниците, наредбите, инструкциите и решенията са от категорията на юридическите актове, с които чрез метода на правно регулиране се осъществява властническо въздействие и настъпват правни последици³². Декларациите и обръщенията са политически актове и нямат правна сила.

Общите административни актове на общинските съвети заемат важно място сред другите юридически актове, които приемат и издават общинските съвети. Важността им се подчертава и от това, че общ административен акт е и бюджетът на общината, без който никоя община не може да функционира. Именно финансовата самостоятелност и независимост реално обезпечават местното самоуправление, защото „нито един централен държавен орган или орган на централно подчинение (т. е. звено на централната администрация, намиращо се в отношение на субординация) не може да се намесва в бюджета или да му влияе“³³.

Общият административен акт на общинския съвет винаги урежда една конкретна ситуация, която засяга неопределен, но определяем брой адресати на територията на общината, които имат определена правна връзка със съответната община и този акт има еднократно правно действие. Подкрепям идеята на д-р Васил Петров, застъпена в монографията му „Общия административен акт“, de lege ferenda в АПК да се създаде легална дефиниция за „вещен“ общ административен акт, „с който се определя, изменя или отнема свойство, качество или предназначение на публичен имот или вещ“³⁴. Смятам, че такава законодателна промяна ще даде положително отражение, включително по отношение на общите административни актове на общинските съвети. Ще бъде уеднаквена и съдебната практика³⁵ по отношение на актовете, с които

съветите управляват общинската собственост и по този начин в по-голяма степен ще бъдат защитени публичните субективни права на гражданите на общините.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Ангелов, А., М. Костов. Финансов план и финансовоправна норма. София, БАН, 1971. // **Angelov, A., M. Kostov.** Finansov plan i finansovopravna norma. Sofia, BAN, 1971.

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов, Административно право на Република България, Обща част. София, Сиби, 2012. // **Dermendzhiev, Iv., D. Kostov, D. Hrusanov,** Administrativno pravo na Republika Bulgaria, Obshta chast. Sofia, Sibi, 2012.

Друмева, Е. Конституционно право. София, Сиела, 2013. // **Drumeva, E.** Konstitucionno pravo. Sofia, Siela, 2013.

Петров, В. Общият административен акт. София, Сиела, 2017. // **Petrov, V.** Obshtiyat administrativen akt. Sofia, Siela, 2017.

Сивков, Цв. Административно право и административен процес. Плевен, Издателски център МУ – Плевен, 2013. // **Sivkov, Tsv.** Administrativno pravo i administrativen protses. Pleven, Izdatelski tsentar MU – Pleven, 2013 g.

Сивков, Цв. Европейската харта за местно самоуправление и българското законодателство. София, СОФИ-Р, 1998. // **Sivkov, Tsv.** Evropeyskata harta za mestno samoupravlenie i balgarskoto zakonodatelstvo. Sofia, SOFI-R, 1998 g.

Сивков, Цв. Общината, основни публичноправни аспекти. София, Сиби, 2002 г. // **Sivkov, Tsv.** Obshtinata, osnovni publichnopravni aspekti. Sofia, Sibi, 2002.

Стайнов, П. Ан. Ангелов, Б. Спасов. Наименование и употреба на актовете на държавно управление в Народна република България. София, Наука и изкуство, 1957. // **Staynov, P. An. Angelov, B. Spasov.** Naimenovanie i upotreba na aktovete na darzhavno upravlenie v Narodna republika Bulgaria. Sofia, Nauka i izkustvo, 1957.

³² Определение № 338 от 09. 03. 2011 г. по адм. д. № 2980/2011 г., III о.

³³ **Сивков, Цв.** Европейската..., с. 42–43.

³⁴ **Петров, В.** Цит. съч., с. 374.

³⁵ Съдебната практика е склонна да отрича качеството административен акт на решенията на общинските съвети по чл. 21, ал. 1, т. 18 от ЗМСМА и тези по чл. 6, ал. 1 от ЗОС.