

Анотация: „Студията разглежда характера на актовете, с които един орган от системата на администрацията отправя нареждане до друг орган. Разглежда се характера на правоотношенията според това дали между органите има отношение на законно пълномощие, на йерархическа зависимост, дали е отправено до административен орган на друго публичноправно тяло, дали е отправена в рамките на административен надзор. Разграничават се предписания с общ характер и такива с индивидуален. Прави се разлика между заповядващи и отменителни предписания. Прави се характеристика на административната инструкция. Посочват се случаите, в които предписанието може да бъде административен акт, подлежащ на обжалване пред административния съд, както и особености на правомощията на съда при такива случаи.“

Ключови думи: административен акт, предписание, заместник, административен орган, йерархическа зависимост, административен надзор, общи предписания, административна инструкция, предварителна заповед, принудително изпълнение, обжалване, административен съд.

Административният акт предписание

(Същност и сравнение с подобните нему актове, нямащи характера на административни по смисъла на чл. 29 от Закона за административното правосъдие)*

Бончо М. Бончев**

* Публикувано в Юридически архив, г. VII (1935-1936), 270-302. Правописът е осъвременен. Налице е минимално осъвременяване на изказа. В текста авторът назовава Наредбата-закон за административното правосъдие от 1934 г. „Закон за административното правосъдие“ и използва различни съкращения на това наименование. В текста по-долу съм използвал за краткост навсякъде съкращението НЗАП. Бел. ред. д-р В. Петров.

** Бончо Матеев Бончев е роден в гр. Балчик на 06.12.1906 г. Син е на Матей Бончев-Бръшлян – известен преди 1944 г. журналист, съратник на издателя на в-к „Зора“ и деец на Демократическата партия Данаил Крапчев, а по-късно самият той главен редактор на същия вестник (1940-1944). Бончо Бончев сам става член на Младежката организация „Млада България“ към Демократическата партия. Но амбициите на Б. Бончев го отвеждат отвъд журналистиката и политиката – в правото. Завършва държавни и правни науки в Юридическия факултет на Софийския университет (1930 г.). Специализирал в гр. Йена (Германия – 1936 г.). Доброволен асистент в ЮФ на СУ (1936 г.). Редовен доцент в СУ по административно право (1940 г.), където чете курсове по административно право, обща и специална част (1940-1944 г.).

След завръщането си от специализацията в гр. Йена постъпва на работа в Министерството на вътрешните работи и народното здраве първо като юрисконсулт, впоследствие като главен юрисконсулт и като главен секретар на министерството. От този период е ползотворната му научна дейност, както и дейността му по анализиране, консултиране и защитаване пред съда на министерството на вътрешните работи и народното здраве по прилагането на новото законодателство след 1934 г. Има редица публикации в научните списания, в които прави прегледи на актуални проблемни въпроси от областта на административното право и процес, полицейското и данъчното право. Постоянен сътрудник и автор на публикации в почти всеки брой на списание „Общинска автономия“, както и автор на редица общотероретични статии в списание „Юридически архив“. В тези публикации Бончев засяга и дава оригинални становища по същността и практическото приложение на институтите на мълчаливия отказ и срока за неговото обжалване, неправомерното административно изпълнение, административния акт-предписание, държавната полиция, мерите като недвижими имоти и възможността за делбата им, полицейските наказателни заповеди, йерархическия и административния надзор над общините, мълчаливата отмяна и отмяната от Върховния административен съд на общи (нормативни)

I. Определение

1. Един от видовете на административния акт¹ по чл. 29 от Закона за административното правосъдие, взет с оглед на неговата служебна форма², е видът, означаван тук с наименованието административен акт - предписание. *Последният е едно нареждане, отправено от неговия издател до друг йерархически подчинен нему орган за изпълнение на определени административни правни последици, съдържащи се в самото нареждане и засягащи претендиращи от трети лица права.*

2. Самостоятелното разглеждане и изясняване на този вид административен акт се налага, тъй като той много лесно може да бъде смесен и фактически се смесва със

административни актове, конкуренцията между общи административни актове, населеното място като институт на общинското и административното право, общината като страна в процеса, общинските вземания и способите за погасяването им, висшите правителствени актове, и др.

Автор е на две забележителни и дълго време единствени по рода си монографии от областта на административното право – обща и специална част: „Закон и правилник. Общият административен акт в системата на българското, немското и френското публично право“ (С., печ. Д. Провадалиев, 1939, 299 с.) и „Административно право. Особна част. Полицейско право“ (С., печ. Д. Провадалиев, 1942, 256 с.).

В първата монография за пръв път се анализират доктриналните и юриспруденциалните схващания и постановки във френското, немското и българското право относно същността, пороците и възможността за защита срещу закона и правилниците и наредбите, издавани от изпълнителната власт. Монографията остава единствена по рода си в нашето право почти седем десетилетия.

Втората монография е първият труд по особена част в нашето административно право. В него доц. Бончев по блестящ начин съчетава доктриналните постановки на немското (пруско) полицейско право – източник на редица положения в Наредбата-закон за държавната полиция от 1937 г., постановките на френското административно право – източник на нашия административен процес, пречупени през особеностите на българските специални закони и подзаконовни нормативни актове в областта на полицията.

Животът и творческият път на доц. Бончев е прекъснат трагично. Скоро след преврата на 09.09.1944 г. той е арестуван и изчезва. За разлика от многото други опити да бъдат узаконени убийствата без съд и присъда след преврата, името му не е дописано сред обвиняемите и осъдените „задочно“ от Народния съд. За него е издаден надлежен акт за безследно изчезване, определящ за дата на последна вест за него 24.09.1944 г.

¹ Материята по предмета на настоящата работа не е разглеждана досега у нас, макар че тя заема значително и при това твърде важно място в системата на нашето административно правосъдие. Прави, също така, впечатление, че сравнително ограничено място ѝ е дадено и в общите трудове по административно право и правосъдие във Франция, чието административно право е най-близко до нашето в сравнение с немското и австрийското. Поради това, като са използвани общите принципи на административното право и правосъдие и по специално трудовете на Стайнов, Административният акт, на Laferrrière, *Traité de la juridiction administrative*, т. 2, II изд., на Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927 г., на Hauriou, *Précis élémentaire de droit administratif*, 3 изд. и *Précis de droit administratif*, 5 изд., на Berthélemy - *Traité élémentaire de droit administratif*, 10 изд. и твърде богатата вече по въпроса практика на нашия Върховен административен съд, тук се прави опит за едно установяване на началата важащи за предметната материя. Библиографично ще посочим във връзка с разглеждания въпрос и трудовете на J. Rivero – *Les mesures d'ordre interieur administratives*. Thèse, Paris 1934 г. и на Jacques Chevallier - *L'instruction de service et le recours pour excès de pouvoir*, Nancy, 1924 г.

² Служебна форма? Касае се за техническата форма, за техническия вид на акта. Той, актът, може да бъде: правилник, бюджет, наредба, постановление, протоколно решение, резолюция, предписание и т. н. Понятието служебна форма трябва да бъде различавано от понятието законна форма. Последното има значение с оглед на чл. 44, т. 2 ЗНАП. Напротив, въпросът за служебната форма на акта, е от значение с оглед различието между техническите видове на административния акт, от една страна, и с оглед различието между даден технически вид административен акт и подобните нему неадминистративни актове. Както е и в случая: Административният акт може да е по своя технически вид предписание, обаче не всяко предписание е административен акт.

следните видове актове от областта на администрацията, нямащи характера на административни, по смисъла на чл. 29 НЗАП:

а) *С административното упътване*, наричано още вътрешно административно предписание, служебна инструкция, административна инструкция, или инструкционен акт. (Равнозначни понятия).

б) *С административното изпълнение* във форма на предписание.

в) *С предписанието за предварителна заповед*.

Ще разгледаме най-напред същността на административния акт предписание, с оглед на първия елемент от характеристиката му, а след това ще се спрем и върху посочваните подобни нему актове от областта на администрацията, респективно – върху сходствата и различията между тях, с оглед на втория елемент от характеристиката на административния акт предписание.

II. Елемент първи

Административният акт предписание е едно нареждане, отправено от неговия издател до друг йерархически подчинен нему орган.

A. Йерархическите отношения при предписанията

3. Една от материите в областта на административното право, където учението за същността на йерархическото отношение между два административни органа, е от голямо значение, е именно разглежданата тук за административния акт предписание. Вземайки понятието йерархическо отношение *latu sensu*, т.е. в широк смисъл на думата ние различаваме: а) отношение на законно пълномощие; б) отношение на изпълнителна зависимост; в) същинско йерархическо отношение. С оглед на това различие ще обясним и разглеждания тук елемент от даденото определение за административния акт предписание.

а) *Отношение на законно пълномощие*

4. Такова отношение съществува, когато един орган на администрацията действа от името на друг по-висш орган, а не като самостоятелно компетентен. Такива са, например, отношенията между министъра и началниците на отделенията (респективно и главния секретар) в дадено министерство. Началниците на отделенията и главният секретар действат от името на министъра (доколкото законът не е възложил изключителна компетентност само на министъра), и поради това техните актове не се нуждаят от йерархическо обжалване по чл. 47 НЗАП. Те се считат като актове на самия министър³. Поради това, ако един министър отправи предписание до някой от своите подчинени началници на отделения, които са в отношение на негови законни пълномощници, то това предписание ще има характера на самостоятелен административен акт. Казваме: ще има, защото е необходимо да са налице и други условия, разгледани по-нататък. Тъй като тия началници действат от името на министъра, то евентуалните техни актове по поводна едно негово предписание ще са вторични, производни. Те ще са обикновени изпълнителни актове. Случай на предписание до законен пълномощник ще има обикновено, когато министърът бъде сезиран, било от трето лице, било от друг началник в министерството, било от орган на

³ Вж. в този смисъл Генадиев, Разширение на административното правосъдие, реферат в Сборника на българските правници за третия събор 1926 г., с. 147. В същия смисъл и р. № 325/1930 г. на ВАС, публ. в Стойчев, Решения на Върховния административен съд, с. 46., № 4.

друга служба, по конкретен въпрос, по който зависимият началник предстои да вземе решение, и министърът, предварвайки неговото решение, му предписва своето.

б) *Отношение на изпълнителна зависимост*

5. Отношение на изпълнителна зависимост между два органа съществува тогава, когато първият от тях именно е компетентен да се произнесе по даден въпрос, а вторият се явява като обикновен изпълнител на правните последици, породени от решението на първия.

Различаваме два вида отношения на изпълнителна зависимост: а) изпълнителна зависимост *между юридически и технически органи* и б) изпълнителна зависимост *само между юридически органи*.

6. а) Изпълнителна зависимост между юридически и технически органи имаме тогава, когато двата органа, намиращи се в изпълнителна зависимост, имат различно правно качество: първият е юридически орган, а вторият е само технически – изпълнителен орган. Такива са, например, отношенията между министъра на финансите и бирниците-екзекутори. Също – между кмета на София и началниците на отделения в общината, например. (Последните, както е известно, не са юридически органи. Те не могат да постановяват административни актове от името на кмета, както това е в известни случаи за началниците на отделенията при министерствата). В такива случаи, значи, няма отношение на законно пълномощие, ами изпълнителна зависимост. Следователно, всяко предписание на юридически орган до друг, който е само технически изпълнителен орган, ще има характера на самостоятелен административен акт, щом са налице и другите условия, указани по-нататък⁴.

7. б) Изпълнителна зависимост *само между юридически органи* имаме тогава, когато отношението на зависимост съществува между два юридически органа, и първият от тях, именно, е компетентен да вземе решение по даден въпрос, а вторият, макар и с юридическа компетенция изобщо, няма такава по предметната материя. Значи, докато при първия случай предписващият орган само е юридически, в случая, напротив и двата органа са юридически, но с оглед на материята, компетенцията за разрешението на въпроса принадлежи на предписващия. Такива са, например, отношенията между министъра на благоустройството и областния инженер по въпроса за узаконяването и разширяването на индустриалните предприятия⁵. Всяко предписание на даден юридически орган до друг, също юридически, който обаче му е подчинен по правилата на сочената изпълнителна зависимост, ще има също характера на административен акт, щом са налице и останалите условия, указани по-нататък.

⁴ Например, министърът на финансите предписва до финансовите изпълнителни органи да съберат една глоба, по постановление за нарушение на Закона за гербовия налог, не само от глобеното дружество, но и от членовете на управителния съвет на същото, макар последните, поради пропуск, да не са визирани в постановлението.

Вж. и № 30 и 30 bis по-нататък.

⁵ Вж., напр., д. за отм. № 494/1922 г. - реш. № 134/11.IV 1923 г. на ВАС, публ. в сб. на „Юридическа мисъл“ 1923 г., с. 53: Министерството на благоустройството е предписало до окръжния (областния) инженер да уведоми собствениците на една печатница, че последната не ще бъде узаконена, ако не представят технически книжа, подписани от електроинженер, а не от кондуктор, каквито именно те били представили първоначално. Кондукторът, който бил съставил първоначалните книжа, обжалвал както съобщението на окръжния инженер до собствениците на печатницата, отправено им по повод предписанието, така и самото предписание. В случая административен акт е предписанието. Писмото съобщение на окръжния инженер е изпълнителен акт. Окръжният инженер действа в случая като изпълнителен, а не като юридически орган. Съдът е разгледал по същество предписанието и го е намерил за закономерно.

Вж. също случаите, указани в № 18 тук, по-нататък. Също случаите към № 28, 30 и 30 bis.

в) *Отношение на същинска йерархическа зависимост*

8. Същинско йерархическо отношение, имаме тогава, когато компетенцията за разрешаването на даден въпрос принадлежи на подчинения орган, но стоящият над него, по правилата на йерархията, може да отмени взетото решение. Член 47 НЗАП визира именно този вид йерархически контрол. Същинското йерархическо отношение е твърде подобно на разгледаното по-горе отношение на изпълнителна зависимост *между два юридически органа*. Докато, обаче, при последната компетенцията за разрешаването на даден въпрос принадлежи на по-висшия орган, тук – обратното – тя принадлежи на по-нисшия, обаче под контрола на по-висшия.

Предписанията между органи, намиращи се в отношение на същинска йерархическа зависимост, ли са административни актове? Ето един въпрос, който поражда трудности, и върху който ще трябва да се спрем малко по-подробно.

Трябва, според нас, да се прави разлика в този случай между: *общи и специални предписания*.

а) *За общите предписания*

9. *Общо* е предписанието, когато то се отправя до йерархически подчинения орган не по конкретен въпрос, а като общо, безлично, заповедно правило, като една вторична норма, която йерархически подчиненият трябва да има предвид при разрешаването на случаи, визирани от това предписано общо правило. Поради общия, безличен характер на едно такова предписание, то всъщност, няма само по себе си конкретна изпълнителна сила. Освен това, поради неговия вътрешен характер (отправя се не до третите лица, а до орган на администрацията), то остава и чуждо за третите лица, докато не последва един акт по приложението му в конкретен случай. Йерархически подчиненият, който ще го приложи, обаче, не действа като технически изпълнител, а като юридически орган, защото нему законът е предоставил началната компетенция да се произнесе по конкретен фактически състав, визиран принципно и в предписанието. Затова едно предписание с принципен характер никога не може да бъде самостоятелен административен акт, подлежащ на обжалване. Актът, който ще се обжалва в такъв случай е този на йерархически подчинения, издаден по приложението на предписанието, схванато като норма. За предписанията с принципен характер се казва обикновено, че те не засягат права на третите лица, че те са упътвания по приложението на закона, че те са инструкционни актове. Строго погледнато, това не е точно, защото едно принципно предписание може да засяга правата на трети лица, в смисъл, че то може да съдържа едно противоправно принципно разпореждане. Обаче, това засягане е не конкретно, а принципно. Но то застрашава правата на третите лица, и те ще изпитат последицата му щом бъде приложено. Напротив, при същинското административно упътване, при административната инструкция, въобще не става въпрос нито за принципно, нито за конкретно засягане на чужди права. При същинското административно упътване имаме един акт, който, принципно разгледан, даже е юридически чужд за правната сфера на третите лица⁶. Тъй че предписанието с принципен характер, което установява едно правило, не е проста инструкция, не е служебно упътване, а е един quasi административен акт. Той е такъв, защото, макар и неподлежащ на самостоятелно обжалване, подлежи на обсъждане по същество и редом с обжалвания акт на йерархически подчинения, постановен с оглед разпорежданията в това предписание⁷. Случаите на предписания от принципен характер се срещат най-

⁶ Вж. относно характера на служебното упътване по-нататък № 27

⁷ Вж. напр., Appleton, op. cit., с. 546. „Когато един административен акт (décision exécutoire) е постановен по приложението на един циркуляр, законността на този циркуляр може да бъде критикувана по повод

вече в областта на отношенията между органите от Министерството на финансите и тия на митниците⁸.

Не трябва да се забравя, обаче, че едно постановление на йерархически подчинения, взето с оглед разпорежданията в едно принципно предписание, подлежи на общо основание на предварително йерархическо обжалване по чл. 47 НЗАП, защото трябва по пътя на йерархически контрол да се провери, дали конкретното приложение на дадено принципно предписано правило е наистина закономерно.

β) За специалните предписания

10. Специално е предписанието пък, когато то се отправя до йерархически подчинения орган със заповед да вземе решение по един конкретен въпрос по начина, посочен в самото предписание. Дали едно такова предписание има характера на административен акт? Отговорът на така поставения въпрос трябва според нас да се свърже с въпроса дали едно такова предписание *заповядва* на йерархически подчинения *да реши един въпрос* по предлаган в предписанието начин⁹ или пък *отменя* един вече постановен административен акт¹⁰.

С оглед на соченото тук разделение между специалните предписания, въпросът, който по-горе поставихме, следва да се разреши така:

11. Първо, предписанието, с което се дава нареждане до йерархически подчинения (компетентен по материята) орган да вземе решение в указан смисъл по един още неразрешен от него, но предстоящ за разрешение въпрос, няма характера на самостоятел административен акт, подлежащ на отмяна. Предлаганото тук разрешаване на тая хипотеза, е основано върху началото за компетенцията на административния орган: Щом като йерархически подчиненият орган е сам компетентен да вземе решение по даден въпроси, щом като йерархически стоящият над него орган, пък, е компетентен само да упражни един йерархически контрол върху него, то актът на последният не може да има непосредствена правна сила, не може да засяга правата на трети лица

молбата за отмяна, отправена срещу приложното решение. (Cons. d'Etat 9.III.1906, Maitre; 18.XII.1908, Syndicat des pilotes de Cette).

⁸ Нашият Върховен административен съд нееднократно се е произнасял, че общите предписания на министъра на финансите до митниците нямат характера на административни актове, подлежащи на самостоятелно обжалване, а такъв характер имат актовете на митническите органи по повод предписанията. Напр., Д-во „Плакалница“, е заплащало до 1930 г. на Бургаската митница по 1 лв. зл. статистическо право за всеки изнесен тон медна руда. В началото на 1930 г. същото д-во е подало декларация за износ на определено количество торби претопена медна руда мат. Органите на Бургаската митница, позовавайки се на една окръжна наредба на Министерството на финансите, са обмитили изнасяната руда по 50 лв. зл. на торба, а не на тон. Дружеството е обжалвало окръжната наредба пред ВАС. Последният, в разпоредително заседание, е оставил жалбата без разглеждане, защото е счел, че тая наредба не е административен акт, а такъв е актът на митническите органи, с който са обмитили износната руда. (Вж. за този случай определението, публ. в Стойчев, ор. cit., с. 16, № 4, буква в). Подобен случай се визира и в определение № 32/1927 г. на ВАС, публ. пак в Стойчев, ор. cit., с. 34, № 2, в което ВАС се е мотивирал, че съгласно установената му практика подобни окръжни на Министерството на финансите са обикновени инструкции, а не административни актове, и че административни актове са самите актове на митническите органи.

⁹ Напр., министърът на благоустройството предписва до кмета да вземе решение и изпълни последното за събиране постройката на лицето X, по причини, сочени в самото предписание.

¹⁰ Напр., министърът на благоустройството предписва до кмета, че отменя решението на последния по събирането на една постройка, с която отмяна, обаче, се засягат пък правата на съседа на предметната постройка. При отменителното предписание, значи, йерархически стоящият орган, вместо да чака йерархическото обжалване на даден акт пред него по правилата на чл. 47 НЗАП, сам отменя с едно предписание акта на йерархически подчинения му орган.

непосредствено, а е необходимо решение на компетентния, макар йерархически подчинен орган¹¹.

Трябва да поставим и следния въпрос: трябва ли да обжалваме йерархически, по пътя на чл. 47 НЗАП един административен акт, издаден по повод на едно специално предписание от вида на соченото тук? Според нас това не е необходимо. Йерархически стоящ орган, който предписва до йерархически подчинения, да вземе определено решение по конкретен въпрос, дава всъщност предварително своето схващане в качеството на йерархическа инстанция. Следователно, би било практически безполезно и юридически ненужно да се поставя наново пред йерархически стоящия орган разрешаването на въпрос, по който той сам с предварителен акт е наредил вече как да се разреши¹².

На специалното предписание, съставляващо нареждане за вземане на решение по възникнал въпрос, наподобява и *предписанието, с което се упражнява същински йерархически контрол* по чл. 47 НЗАП. При последното, обаче, актът на йерархически подчинения е *вече издаден*, а йерархически стоящият орган просто предписва, че потвърждава тоя акт. Едно такова предписание, с което се упражнява същински йерархически контрол, всъщност, също не е административен акт, подлежащ на самостоятелно обжалване¹³.

12. Второ, в различие от специалното предписание, с което се *заповядва* решение, специалното *отменително* предписание, напротив, е самостоятелен административен акт, подлежащ на обжалване с жалба за отмяна на общо основание. Отменителното предписание на йерархически стоящия орган няма значение на йерархически контролен акт спрямо третите лица. Когато министърът на благоустройството предписва на кмета, че отменя акта на последния по събарянето на една постройка, и когато с тази отмяна пък се засегнат правата на съседа на тая постройка, то тогава спрямо засегнатия предписанието не е йерархически контролен акт, а самостоятелен административен акт, подлежащ на обжалване пред Върховния административен съд. Спрямо трети лица, прочее, едно такова предписание не е един

¹¹ Вж. Стайнов, *op. cit.*, с. 269: „Административен акт ще бъде окончателно решение на компетентния орган на публичната власт, дори и в случая, когато с това свое решение този орган на публичната власт само възпроизвежда ... предложението ... на своя „началник“. Стайнов повдига този въпрос във връзка с т.н. предварителни актове, обаче това разрешение има пълна важимост и за разглежданите тук предписания. Принципът е един и същ. Вж. също Laferrière, *op. cit.*, 2, с. 427, който указва, че предписанията до йерархически подчинения за вземане решение по техния „ресор“ не са административни актове, защото „нямат пряк ефект върху третите лица“.

Вж. в тоя смисъл и практиката на нашия ВАС, указана към № 17 по-нататък.

¹² Изглежда, че прокарваният тук възглед не е чужд на разбиранията на нашия ВАС. В едно свое определение под № 7/1929 г. на общото събрание (публ. в Стойчев, *op. cit.*, с. 47 № 4), нашият Върховен административен съд, разглеждайки въпроса дали един административен акт е бил йерархически обжалван, се спира върху едно предписание, предшествовало акта и заключава така: „Предписанието ... е без всякакво значение (по въпроса за наличността на йерархическото обжалване, бел. наша), защото то има чисто инструктивен характер и с него не се разрешава конкретно случаят за обжалвания акт. Следователно, *per argumentum a contrario*, ако с предписанието се разрешаваше „конкретно случаят“ по обжалвания акт, ново йерархическо обжалване не би било нужно.

Впрочем, практически по-сигурно е това йерархическо обжалване да се прави, защото много пъти ще е въпрос на тълкуване дали дадено предписание „разрешава конкретно случая по обжалвания акт“.

¹³ Вж. един пример за такова предписание, с което се упражнява същински йерархически контрол, случаят разгледан от нашия ВАС, с определение № 22/1929 г., публ. в Стойчев, *op. cit.*, с. 48 № 51. Тъжителят обжалвал пред министъра на финансите, йерархически, един акт на данъчен началник. Министърът с предписание съобщил на данъчния началник, че потвърждава обжалвания акт. Тогава тъжителят подал жалба за отмяна срещу предписанието на министъра на финансите. Върховният административен съд е оставил без разглеждане жалбата, като подадена не срещу действително подлежащия на отмяна акт. Вж. в същия смисъл и определение № 17 от 30.XI.1936 г. на ВАС, указано по друг повод в забележката към № 17 по-нататък.

акт, постановен по пътя на правилата на чл. 47 НЗАП¹⁴. Обаче, трябва тутакси да допълним, че са възможни и случаи, когато специалното отменително предписание засяга не само лица чужди на случая до постановяване на отменителното предписание. Възможни са също така и случаи, когато с отменителното предписание се засягат самите визирани в първоначалния (отменявания) акт лица. Когато, значи, с отменителното предписание се създава едно ново правно положение за лицата, визирани в отменения акт, което ги засяга. И в един такъв случай отменителното предписание има също характера на административен акт, подлежащ на самостоятелно обжалване¹⁵. Аналитично разгледано и в този случай, всъщност, нямаме един йерархически контролен акт, поставен по пътя и по правилата на чл. 47 НЗАП. Защото, с постановяване на акта от страна на йерархически подчинения, компетентен по материята, орган и с необжалването на този акт по йерархически ред от лицата, които се визират в него (тъй като те са доволни от съдържанието му), административните правоотношения между публичната юридическа личност и гражданина са вече окончателно установени. В един такъв момент отменителното предписание идва не по инициативата на гражданина (той е доволен от първоначалния акт), не, значи, по повод оплакване по реда на чл. 47 НЗАП, а по собствена инициатива на йерархически стоящия орган, който, без да е сезиран йерархически, отменя акта на своя подчинен и по този начин засега правата на лицата, визирани в отменявания акт. Тъй че и в този случай отменителното предписание не следва да се схваща като акт на йерархически контрол без самостоятелно значение¹⁶.

13. От дадените до тук указания се вижда, че от предписанията, отправени до един подчинен орган, могат да имат, поначало, характера на административен акт ония предписания, които се отправят между органи, намиращи се: или в отношение на законно пълномощие (№ 4), или в отношение на изпълнителна зависимост (№ 5, 6 и 7) или в отношение на същинска йерархическа зависимост (№ 8,) но при положение (за последния случай), че се касае до специални и то отменителни предписания (№ 10 и 12). Напротив предписанията между органи, намиращи се в отношение на същинска йерархическа зависимост, които предписания, обаче, са от принципен характер (№ 9) или които са със специален характер, но с тях не се отменя, а се заповядва акт (№ 10 и 11), не могат да имат, поначало, характера на административни актове.

Б. Йерархически отношения при предписанията (Отклонения от

¹⁴ Ето един пример в нашата съдебна практика: министърът на финансите с отменил акта на финансовия инспектор, съгласно който отговорността за несъбрани и невнесени суми за безобложен данък следвало да падне не върху дружеството работодател, а върху директора на същото. Отменявайки акта, въпросният министър е предписал същевременно сумите за безобложния данък да се съберат от самото дружество. Това предписание е било обжалвано от дружеството пред ВАС, който го с разгледал по същество и го е счел за закономерен административен акт. Р. на ВАС под № 201 от 20.IV.1933 г. по д. за отм. № 492/32 г., публ. в Административен преглед, г. 3, кн. 10, с. 313.

¹⁵ Вж. във връзка с тая хипотеза случая, разгледан по дело за отм. № 432/1932 г., р. № 05 (?) от 2.3.1933 г., публ. в Административен преглед, г. 3, кн. 8, с. 237: По повод искането на един вносител да се освободи от вносно мито един електромотор, защото се ползвал от индустриални облаги, митническите органи са постановили освобождаването от мито на внасяния електромотор. Министърът на финансите обаче, е предписал, че въпросния електромотор не следва да се освободи от мито. Тогава последвало от страна на митническите органи второ постановление, с което искането на вносителя не се уважавало. Заинтересованият тъжител обжалвал предписанието на Министерството на финансите и ВАС, след като е разгледал по същество въпроса, е отменил това предписание, както и второто постановление на митническите органи, като незакономерни.

¹⁶ Специалното отменително предписание, обаче, трябва да е в императивна форма. Ако то е просто едно предложение до йерархически подчинения да отмени сам акта си, а не е само по себе едно действително отменяне на този акт, то тогава предписанието не ще има отменителен характер. То ще бъде просто предложение, просто упътване.

изложените дотук правила)

За правилната характеристика на първия елемент от определението на административния акт-предписание (вж. № 3), изложеното дотук не е достатъчно. Съществуват редица предписания, които могат да имат характера на административни актове, макар че не се отправят до йерархически подчинени органи. Трябва, прочее, още тук да дадем необходимите пояснения и по тях, за да имаме една пълна представа за въпроса.

Случаите, при които липсват указанията дотук отношения между органа, който издава предписанието, и този, до когото се отнася, могат също да бъдат разграничени както следва: а) Отношения между органи на *две различни обществени служби*, макар и от състава на една и съща юридическа личност. б) Отношения между *органи на две различни юридически личности*.

Ще разгледаме случаите на предписания във връзка с тия два вида отношения по отделно.

а) *Отношение между органите на две различни обществени служби*

15. Липса на йерархическо отношение между органи на една и съща юридическа личност, но от различни обществени служби, се среща най-често между органите на държавните обществени служби и, по-специално, между отделните министерства. Както е известно, целта, за която обществените служби функционират, придава един, или друг характер и обем на компетенциите, които органите на тия служби имат. Поради това, некомпетентността се явява като законна пречка, щото органът на една обществена служба да предписва до органа на друга обществена служба по материя, по която предписващият не е компетентен. Вън от рамките на настоящата работа е да се спираме специално върху понятието компетентност и заради това тук ще го приемем като дадено. Поставя се, сега, въпрос: Какъв е правният характер на предписанието, издадено от един орган на дадена обществена служба, до друг (по-нисш), с което се предписва по един въпрос не от компетенцията на предписващия? Разрешението е следното:

първо, ако едно такова предписание е от принципен характер, или пък е специално, но няма отменителен характер, то не ще има значението на административен акт, подлежащ на самостоятелно обжалване. Ще е необходим, прочее, актът на органа, до когото се предписва, за да можем да търсим правна защита чрез обжалването на последния и, при това, като изчерпим йерархическото обжалване. Ако пък предписанието е с конкретен отменителен характер, то ще има тогава значението на административен акт, издаден от некомпетентен орган, и ще бъде самостоятелно обжалвано. В тоя случай правилата за некомпетентността ще имат пълно приложение¹⁷.

второ, горната хипотеза има значение, когато предписанието е отправено до *юридически орган*. Също ли е положението, обаче, когато то е изпратено до обикновен техническо-изпълнителен орган? Не съвсем същото. Ако предписанието е заповед за изпълнение, или за бездействие, отправено до един техническо-изпълнителен орган вън от йерархията на предписващия, то тогава пътищата за правна защита срещу предписаното изпълнение, или бездействие са следните: Засегнатият може да обжалва направо предписанието. То ще е административен акт, защото е изпратено до орган, който няма самостоятелна компетенция в юридически смисъл, и, следователно, самото

¹⁷ Вж. за некомпетентността, напр., Стайнов, *op. cit.*, с. 238 и сл. Също за различните схващания: Laferrière, *op. cit.*, т. II, с. 496 и сл., Appleton, *op. cit.*, с. 592 и сл., Hauriou, *Précis de droit administratif*, с. 288, Berthelèmy, *op. cit.*, с. 997.

предписание ще има изпълнителна сила¹⁸. Ние считаме, обаче, че нищо не пречи на засегнатия да сезира най-напред юридическия орган – началник на изпълнителя, който действа по предписанието, като му обърне внимание, че неговият изпълнителен орган действа по едно незаконно предписание, и в случай, че не получи защита от това сезиране, да обжалва акта, породен от сезирането. Един такъв акт не ще бъде повторен, защото ще е акт не на същия орган. (Предписанието е издадено от един, и при това, некомпетентен орган, а актът от сезирането е издаден от друг, и при това, компетентен орган). Предлаганото тук разрешение съвсем не е без практическа стойност. Може би ще се попита: Защо ще търсим да създаваме нов акт, когато можем да обжалваме направо предписанието? Ще отговорим: Затова, защото по некомпетентно отправеното предписание може да е пропуснат срокът за обжалването. Тогава ние считаме, че засегнатите могат да действат по пътя на отзивното сезиране пред юридическия орган – началник на техническия изпълнител, както това указахме току-що. Схващайки, че в случая е невъзможно да се породи състояние на повторен акт, ние считаме, че при тая хипотеза пътят за правна защита на засегнатия не се прекъсва, дори и когато той е пропуснал да обжалва неправомерното предписание, по повод на което се извършва изпълнение. Не така е, обаче, както по-горе казахме, положението, когато предписанието не е отправено до обикновен техническо-изпълнителен орган, а до юридически орган. Защото, юридическият орган като самостоятелно компетентен може да вземе сам становище по отправеното му предписание на некомпетентния и неговото становище има правна стойност.

б) Отношения на зависимост между органи на две различни юридически личности

16. В предшестващия номер разгледахме случаите на предписания между органи, които не се намират помежду си в зависимост, макар и да са органи на една и съща юридическа личност. Както посочихме по-горе, обаче (вж. № 14), възможни са и предписания между органи на две отделни юридически личности. Тъкмо тях ще разгледаме тук. Считаме за необходимо, обаче, преди всичко да отделим случаите, при които, макар и да имаме отношения между органи на две юридически личности, въпреки това, тия отношения са подчинени на правилата на една зависимост от разгледаните по-горе.

Между органи на две различни публични юридически личности може да има зависимост: α) било от вида на така наречената същинска йерархическа зависимост, йерархическа зависимост по смисъла на чл. 47 НЗАП (вж. № 8 по-преди), β) било пък от вида на т. н. изпълнителна зависимост (вж. №№5 и 7 по-преди).

17. α) Същинска йерархическа зависимост между органите на две публични юридически личности има, обикновено, между държавата и самоуправителните публични юридически личности, в случаите, когато, поради изрично указание на закона, органът на самоуправителното тяло действа като орган на държавата за определен вид работи. Характерен пример в тая насока е йерархическото отношение между органи на държавата и тия на общините в областта на благоустройственото право¹⁹. В такъв случай предписанията на министъра на благоустройството, както,

¹⁸ Вж. в подкрепа на тая теза решението на ВАС, указано по-нататък по повод хипотезата, разгледана в № 20 in fine.

¹⁹ Вж. в тоя смисъл, напр., особено характерното и интересно определение на ВАС, под № 3/15.VI.1932 г., публ. в сп. „Административен преглед“ г. 3, кн. 1, с. 25, с което ВАС е отказал да разгледа един отказ на кмета да изпълни едно предписание на Министерството на благоустройството по събарянето на една постройка, като е счел, че кметът като йерархически подчинен на министерството в областта на тая материя, можел да бъде държан отговорен само дисциплинарно за неизпълнение на едно йерархическо нареждане, че той е извършил един произвол, но че неговият отказ няма характера на административен акт. В редица решения ВАС се е изказвал, че кметът е йерархически подчинен орган на Министерството

въобще, всяко предписание на един орган от състава на една юридическа личност до друг орган от състава на друга юридическа личност, но намиращи се в отношения на йерархическа зависимост от подобен характер, не ще бъде самостоятелен административен акт. Ще подлежи на обжалване, прочее, актът на органа, до когото е отправено предписанието. Принцип, който вече посочихме и по-преди. (Вж. 8 и сл. и по-специално № 11).

18. β). Изпълнителна зависимост между органи на две различни публични юридически личности имаме пък тогава, когато органът, до когото се отправя предписанието, не действа като самостоятелно компетентен, както това е при същинската йерархическа зависимост, а като обикновен изпълнител на едно предписание, задължително за него, макар и издадено от орган на друга юридическа личност²⁰. Ние се спряхме по-горе (вж. № 5 и 7) върху характера на предписанията, издадени между органи, намиращи се в отношение на изпълнителна зависимост и посочихме, че в такъв случай ще се обжалва не актът на органа, до когото се отправя предписанието, а актът на този, който го отправя, защото той е компетентен по материята, визирана в предписанието.

в) Липса на зависимост между органи на две публични юридически личности

19. Освен тия отношения (посочени в №№ 17 и 18), както казахме по-горе (в № 16), възможни са предписания, отправени от органа на една до органа на друга юридическа личност, между които няма отношения на зависимост. Те могат също да бъдат разделени на два вида: α) предписания при липса на каквато и да е зависимост, и β) предписания по т. н. административен контрол, наречен още, в някои решения на нашия Върховен административен съд, настоянически административен надзор (*tutelle administrative*).

20. α). Какъв е правният характер на предписанието, издадено от органа на една юридическа личност до органа на друга юридическа личност, които не са в зависимост един от друг? Отговорът може да бъде само един – такива предписания имат характера на административни актове и могат да бъдат обжалвани пред Върховния административен съд на общо основание и то, преди всичко, поради некомпетентност.

на благоустройството, обаче със самостоятелна юридическа компетенция, подлежаща на йерархически контрол, и че, следователно, началният акт, подлежащ на обжалване, е актът на кмета. Вж. опр. № 2/18.1.1933 г., публ. също в „Административен преглед“ г. 3, кн. 7, с. 212. Също едно определение без знак, публ. в Стойчев, *op. cit.*, с. 49, № 7. Най-новото определение в тоя смисъл, пак непубликувано още, е това от 30 ноември 1935 г. под № 17: „Както нееднократно е разяснил ВАС – четем в това определение – предписанието на министъра на благоустройството, с което с одобрено постановлението на кмета, не е административен акт... а такова е постановлението на кмета..., защото в случая кметът действа като орган на Министерството на благоустройството, а не като орган на самоуправителното тяло“. В цитираното определение ВАС се е позовал на практиката си по определение № 61 от I.VII.1935 г. по д. за отм. № 117/35 г. и № 83 от 24.X.1935 г. по д. за отм. № 293/1935 г.

²⁰ Напр., предписание на министъра на вътрешните работи и народното здраве, издадено по Закона за народното здраве във връзка с мерките, които трябва да се вземат от общинските органи по събирането и продаването на естествен лед. Вж. за две такива предписания, разгледани по същество от ВАС, в „Административен преглед“ г. 3., едното по д. за отм. № 13/32 г. Р. № 290 от 12.IX. 1932 г., публ. в кн. 2, с. 52, а другото по д. за отм. № 547/32 г. Р. № 323 от I.X. 1932 г., публ. в кн. 3, с. 84, пак в подобен смисъл.

Също тук следва да бъде отнесен и следният характерен случай: Съгл. чл. 1 от Закона за ревизиране на наемите на обществените земи от 1931 г. (по-късно изменяван), наемите на земи, засети със зърнени храни и слънчоглед, се намаляват с 60%, а на другите – с 40% и пр. Министърът на земеделието е предписал до кмета на с. Б., че наемите на засетите с ориз земи ще се намалят с 40%, а не с 60%, защото оризът не е зърнена храна по смисъла на закона. Случаят е бил отнесен пред ВАС с жалба срещу предписанието, разгледан е по същество и предписанието е било счетено за закономерно. Р. № 472/6.XII.1932 г., публ. в сп. „Училищен бюджет и администрация“, г. 8, кн. 5. с. 211.

Щом като между две публични юридически личности, респективно между техните органи, няма отношения на каквато и да е законна зависимост, то актовете на предписващия ще са актове на некомпетентен. За една прегледност, обаче, може и трябва, при тая хипотеза, да различаваме случаи, когато: първо, едно такова предписание засяга правата на самата юридическа личност, до която то е отправено²¹, и второ, случаи, когато едно такова предписание засяга правата на трети лица.

Когато с едно предписание от вида на разглежданите тук се засягат само правата на юридическата личност, до която то е отправено, то тогава последната ще действа на общо основание срещу това предписание с жалба за отмяна.

Когато пък с едно такова предписание се засягат правата на трети лица, то тогава разрешението ще е различно с оглед на следното: Ако предписанието е от принципен, общ характер, или пък от конкретен, специален, но заповядващ характер, то не ще бъде самостоятелен административен акт, защото без акта на компетентния, т.е. без акта на органа на юридическата личност, до която се предписва едно такова предписание, не може да има изпълнителна сила срещу трети лица. Случаят е аналогичен с този, когато се касае за предписание, отправено от некомпетентен орган до друг компетентен от състава на една и съща публична юридическа личност. (Вж. за това обясненията, дадени по-горе в № 15, т. 1). Ако, значи, по едно такова предписание се предприеме направо изпълнение, актът на изпълнението не ще бъде прост техническо-изпълнителен акт, а с юридическо значение, защото е акт на компетентен юридически орган. Ако пък предписанието е с отменителен характер, то тогава то ще има и характера на административен акт, защото отмяната съдържа в себе си непосредствена изпълнителна сила спрямо третите лица. И тук, значи, делението на специалните предписания на заповедни и отменителни е от значение. Сочените разрешения са от значение, обаче, когато се касае до предписания, отправени до юридически орган. Напротив, когато органът на една юридическа личност предписва до органа на друга юридическа личност, който е само обикновен техническо-изпълнителен орган, то тогава предписанието ще има характера на административен акт, независимо от това дали е нареждане за изпълнение, или пък нареждане за бездействие. Ние имахме вече възможност по-преди да изясним защо правим тая разлика и да посочим основанията за това, когато разглеждахме предписанията на некомпетентен орган, отправени до друг, само техническо-изпълнителен орган от състава на същата юридическа личност. (Вж. за това по-преди № 15, т. 2). Същият принцип ще има приложение и в случая²².

²¹ Случаи, когато с такова предписание се засягат правата на самата юридическа личност, до която е отправено предписанието:

Напр., Министерството на народното просвещение предписва до една община да опразни зданието, в което се помещава общинското управление, и което здание принадлежи на общината, за да бъде използваното за училищни нужди. Вж. за един такъв случай, разгледан по същество от ВАС и признат за неправилен по д. за отм. № 2/32 г. с р. № 324/I.X.1932 г., публ. в сп. „Административен преглед“ г. 3, кн., 3, с. 85.

Друг пример: Министърът на вътрешните работи е предписал до В-ския окръжен управител, щото последният да нареди и принуди В-ската община тя да изпълни едно решение на бившата тричленна комисия при същата община, съгласно което решение се постановявало по принцип отпускането на общински места на едно дружество. Върховният административен съд е разгледал по същество въпроса, по повод обжалването на това предписание от страна на В-ската община, и, след като констатирал, че с решението на предметната тричленна комисия не били създадени права за дружеството, че общината е автономна да отчужди или не тия места, и че, най-после – министърът не е компетентен да предписва едно такова отчуждаване в полза на въпросното дружество, отменил обжалваното предписание. Р. № 15/6.3.1923 г. по д. за отм. № 498/1922 г., публ. в сб. на „Юридическа мисъл“ за 1923 г.

²² Например, министърът на вътрешните работи предписва чрез околийския началник (управител) до секретар-бирника на дадена община да не се изплаща едно присъдено обезщетение в полза на трети лица

21. б) Предписанията, издадени от органа на една до органа на друга юридическа личност, отнасящи се до административния контрол, до настоящия надзор (*tutelle administrative*), също имат характера на административни актове и могат да бъдат обжалвани на общо основание пред Върховния административен съд.

22. С дадените дотук пояснения във връзка с първия елемент от определението на административния акт предписание се вижда, че не всяко предписание може да бъде административен акт, а само определени такива, с оглед, преди всичко, на това, какви са отношенията на зависимост между органа, който издава предписанието, и органа, до когото то е отправено.

За една прегледност на резултатите от изложеното дотук ние ще повторим:

Предписанията могат да бъдат административни актове в следните случаи:

1. Предписанията на даден орган до негов законен пълномощник (№ 4).
2. Предписанията на даден орган до друг йерархически подчинен нему, който действа като технически изпълнител (№ № 5, 6 и 7).
3. Предписанията на даден орган, йерархически стоящ над друг, с който се отменя акт на последния. (№ 10 и 12)
4. Предписанията с отменителен характер между юридически органи на различни обществени служби от състава на една и съща юридическа личност. (Вж. № 15, т. 1).
5. Предписанията за изпълнение или бездействие, отправени от органа на една обществена служба до органа на друга обществена служба от състава на една и съща юридическа личност, когато органът, до когото се предписва, е обикновен техническо-изпълнителен орган. (Вж. № 15, т. 2).
6. Предписанията между органи на различни юридически личности, ненамиращи се в никаква зависимост, с които се засягат правата на самата юридическа личност (вж. № 20).
7. Предписанията от органа на една до органа на друга юридическа личност, ненамиращи се в никаква зависимост, с които предписания се засягат правата на трети лица, и които имат отменителен характер (№ 20).
8. Предписанията от органа на една до органа на друга юридическа личност, когато последният е обикновен техническо-изпълнителен орган (вж. № 20).
9. Предписанията по упражняването на административен контрол (№ 21).

Предписанията не могат да бъдат обаче административни актове в следните случаи:

1. Предписанията между органи, намиращи се в същинска йерархическа зависимост, когато тия предписания имат принципен характер, или пък специален, но заповеден (неотменителен) характер (№ 13).
2. Предписанията между юридически органи на две обществени служби от състава на една и съща юридическа личност, когато тия органи не са в зависимост, и когато, предписанията са от принципен, или пък от специален, но заповеден (неотменителен) характер. (№ 15, т. 1).
3. Предписанията между органи на различни юридически личности, когато тия органи са с юридическа компетенция и независими един от друг, и когато предписанията са тоже от принципен, или специален, но заповеден (неотменителен)

по Закона за ограничение на кражбите и пр., защото присъденото обезщетение било голямо. Предписанието на министъра в случая е административен акт, отправен до орган на друга юридическа личност, който е обикновен техническо-изпълнителен орган. Соченият случай е бил разгледан от нашия ВАС по д. за отм. № 572/1921 г. и с реш. № 26/1.2.1922 г. (публ. в сб. на „Юридическа мисъл“ за 1921-22 г., с. 26). ВАС е отменил предписанието на министъра поради некомпетентност.

характер. Въпросът е от значение с оглед на третите лица; а не на самата юридическа личност, до която се предписва. (Вж. № 20, т. 2).

Направеното изброяване сочи красноречиво колко много са по вид, с оглед на отношенията между органите, различните предписания. Това е достатъчно указание за необходимостта от тяхното грижливо различаване, за да можем да бъдем сигурни във верния път за правна защита.

Обаче, редом с изтъкнатото дотук, ние трябва да се спрем и върху един втори елемент от характеристиката на административния акт предписание, а именно, че предписанието трябва да съдържа правни последици, засягащи правата на трети лица.

III. Елемент втори: административният акт предписание трябва да съдържа определени правни последици, засягащи претендирани от трети лица права

23. От това следва, че административният акт предписание трябва да носи всички характерни белези на административния акт изобщо. Касае се, значи, до формално волеизявление от компетентния орган на дадена публична юридическа личност за установяване на нейни административни субективни права. Административният акт предписание, значи, трябва да причинява във сферата на правото едно правно състояние, което засяга претендирани права на трети лица. Той трябва да поражда административноправно отношение между публичната юридическа личност и третото лице.

От дадените досега указания върху същността на първия елемент по характеристиката на административния акт предписание, т.е. за отношенията между органите, между които се поражда предписанието ние, всъщност, по необходимост засегнахме едновременно отчасти и въпроси, свързани със сега разглеждания елемент. Защото, аналитично разгледано, предписанията, за които приемаме, че не могат да бъдат административни актове поради естеството на отношенията между органите, са едновременно и предписания, които не могат да засягат правата на трети лица, поради това, че те нямат пряка изпълнителна сила. А те нямат такава, защото органът до когото се отправя предписанието, е *компетентният* по материята, визирана в предписанието, и неговият акт ще е от значение, както вече посочихме. И, обратното, ония пък предписания, които ние приехме, че могат да бъдат административни актове, имат пряка изпълнителна сила, дължаща се на отношението на зависимост, в което се намират издателят на предписанието и този, до когото то е отправено.

Ако, обаче, въпреки това, ние отделяме специално място и на втория елемент от същността на административния акт предписание, то правим това, за да можем посредством едно изясняване на състоянието „засягане на претендирано право“ да дадем възможност за различаването между административния акт предписание, от една страна, и подобните нему неадминистративни актове.

24. Какво, собствено, трябва да се разбира, когато казваме, че ще е административен акт онова предписание, което засяга претендирани права на третите лица? Нека, преди всичко, поясним, че под трети лица ще се разбира не само гражданинът, но и евентуално друга публична юридическа личност, респективно и тази, до която е отправено предписанието, когато се касае за предписания, отправени до дадени публични юридически личности, за което по-горе говорихме.

Ние говорим тук за засягане, за нарушаване на „претендирани права“, а не само на „права“, защото въпрос по същество е дали наистина този, който твърди, че е нарушено едно негово право, има такава. Въпрос по същество е, например, дали кондукторът-електротехник има правоспособността да подписва планове за инсталации в индустриални предприятия, и заради това по същество ще се разгледа и изясни дали

предписанието на Министерството на благоустройството, с което се отрича една такава правоспособност, е правомерно, или противоправно. Състояние на претендирано право ще имаме тогава, когато съдържанието на дадена норма, с оглед на определен фактически състав, налага тълкуване и решение от компетентен съд дали дадено лице има, или не определено право. Тъкмо заради това, защото компетентен съд трябва да разреши въпроса за претендираното право, то недопустимо е, поначало, щото този въпрос да се разреши окончателно с акт на активната администрация. Един акт с подобен ефект ще бъде, прочее, именно акт, който засяга претендирани права на трети лица, като, поради това, ще бъде административен по смисъла на НЗАП, респ., чл. 29.

Тая обща характеристика за състоянието на засегнато чрез административен акт претендирано право следва да се има предвид и в случаите, когато искаме да установим, дали дадено нареждане във форма на предписание е административен акт.

По-конкретното и по-пълното изясняване състоянието на засегнато претендирано право би могло най-добре да се даде като се направи едно паралелно разглеждане на административния акт предписание, от една страна, и подобните нему неадминистративни актове, от друга страна, защото тъкмо при последните липсва елементът „правни последици, засягащи претендирани права на трети лица.

25. В началото на настоящата работа се указва, че административният акт предписание може да бъде смесен и фактически се смесва със следните актове на администриране, нямащи, обаче, характера на административни по смисъла на чл. 29 НЗАП: а) с административното упътване; б) с акта на административно изпълнение във форма на предписание; в) с предписанието за предварителна заповед. Тези именно актове на администриране предстои да разгледаме сега.

а) *Актът на административно упътване*

26. Ще повторим за пояснение, че актът на административно упътване се нарича още вътрешно предписание, инструкционен акт, служебна инструкция, административна инструкция и т.н. *Това е онзи акт на администриране, с който един орган от административната йерархия предписва до друг дадена административна дейност, насочена било към чисто технически действия, било към подготвителни - юридически такива, като и в двата случая, обаче, не се установяват нито със самото предписание, нито с предписваната дейност административни субективни права, респективно – не се засягат претендирани права на трети лица.* Веднага ще поясним, че така определеният акт на административно упътване визира именно обикновената административна инструкция. Тази, при която се нарежда за една предимно техническа административна дейност, или пък подготвителна юридическа дейност. Такива са, например, предписанията: за вътрешния ред в учрежденията; за водене на атестационни листове на чиновниците; за подготвянето на едно статистическо преброяване на населението; за начина, по който трябва да се изготвят, попълнят и събират данъчни декларации; за събирането на една комисия, която да даде предварително мнение; за поясняването на един закон (доколкото не се създава нова норма), по който предстоят предимно технически действия и т.н. Малко по-долу, обаче, ние сочим за един по-друг вид административни упътвания, които вече предписват една *юридическа* дейност, която е от значение за третите лица. Сочените сега предписания по една предимно техническа дейност в администрирането се характеризират с това, че, макар подобно на административния акт предписание да се отправят до йерархически подчинен орган, *те не създават* правни последици, нито пък визират дейност, която да създава такива, засягащи трети лица. Тъй че тия обикновени административни упътвания, макар и да са подобни на административния акт

предписания, не следва да се смесват с него. Те не подлежат на обжалване пред Върховния административен съд.

27. Обаче, известни административни упътвания се приближават твърде много до административния акт предписание и вероятността да се смесят с последния е твърде голяма. По тях се налагат известни по-специални пояснения. По-преди, когато разглеждахме въпроса, повдигнат в № 9, относно т.н. общи предписания, ние нарекохме последните quasi административни актове, като считахме, че те трябва да се различават от простата административна инструкция, защото, докато простата административна инструкция, т.е. това, което ние наричаме тук административно упътване, въобще не може да засегне трети лица, quasi административните актове във форма на предписания, напротив, могат да засегнат третите лица, щом бъдат приложени от компетентния по материята орган, до когото са отправени. Примерно пояснено: Когато министърът на финансите нарежда, че определени данъкоплатци ще подават декларации образец А, други образец Б, и т.н., той не засяга ничии права. Но когато същият министър на финансите отправя окръжна наредба до митниците, в която сочи, че артикулите а., б. и с. не следва да се освобождават от мито, то едно такова нареждане може, всъщност, да не е обикновено тълкуване на закона, а да съдържа една нова норма, и неговото прилагане от компетентните митнически органи ще засегне правата на третите лица. Действително, както вече указахме, ще подлежи на обжалване актът на митницата, а не самата наредба на министъра, обаче актът на митницата е неразривно свързан с наредбата, издаден е по повод на последната, и, поради това, косвено тая наредба засяга третите лица. Затова ние нарекохме подобни предписания quasi административни актове във форма на предписания. Практическият смисъл на това различие – между тях и обикновеното служебно упътване – е ограничен. Касае се да се обърне по-голямо внимание на тия предписания, защото те много по-лесно могат да бъдат смесени с административния акт, отколкото обикновената инструкция^{23 24}.

Тук следва да бъдат отнесени и предписанията, които се отправят (обикновено от министрите) до органи на активната администрация, упражняващи юрисдикционни функции, с които предписания им се дават заповеди по юрисдикционна материя. Подобни предписания също не са административни, а само quasi административни актове, защото органът на активната администрация е самостоятелно компетентен в юрисдикционен смисъл, и, поради това, защита ще се насочи пряко срещу неговия юрисдикционен акт²⁵.

²³ И във френската доктрина правят едно различие подобно на това между обикновената инструкция, или административното упътване, както го наричаме ние тук, от една страна, и предписанията с общ принципен характер, които съдържат една производна, вторична норма и които означаваме quasi административни актове. Те, например, говорят за *mesures d'instruction* (отговарящи на нашата обикновена инструкция) и за *instructions*, „които министрите, или други администратори адресират до техните подчинени ... по ... въпросите, по които те (подчинените) са натоварени да третират“ (к. н.). Appleton, *op. cit.*, с. 546. Вж. за същото Laferrière, *op. cit.*, т. II, с. 427 и 428. И във Франция считат, че и двата вида на тук сочените предписания не подлежат на обжалване със жалба за отмяна. Вж., обаче, казаното по-долу в бел. 27 към № 28.

²⁴ Пак към вида на quasi административните актове предписания ще следва да бъдат отнесени и специалните, заповядващи един акт предписания, отправени до йерархически подчинен, компетентен по материята, орган, както и тия, отправени до друга публична юридическа личност, самостоятелно компетентна по материята, доколкото, обаче, (в последния случай) не се засягат права на самата юридическа личност. Те бяха разгледани вече по-горе.

²⁵ Ето един пример: Съгл. стария чл. 65 от Закона за данъка върху приходите, данъкът на проходящи лица се определя и събира едновременно с определянето му от данъчните агенти. По повод на един такъв случай е било отправено от министъра на финансите предписание до данъчните агенти. При обжалването на последното, нашият ВАС е счел, че това предписание има инструктивен характер, и че актът, който може да създаде правни последици в случая, е актът на данъчния агент по чл. 65 от Закона за данъка върху приходите. (Определение № 178/1929 г. на ВАС, публ. в Стойчев, *op. cit.*, с. 15, № 11).

28. Във връзка с току-що дадените указания, обаче, трябва да подчертаем още веднъж казаното по-преди, че предписанията, отправени до орган, който е изпълнително зависим по материята, визирана в предписанията, имат непосредствена изпълнителна сила. (Вж. № 5, 6 и 7). Повтаряме това, защото съществуват предписания, които имат характера на административни актове, тъй като са отправени до изпълнително зависим [орган], но на свой ред пък са твърде сходни с quasi административните актове. Това се случва, когато органът, който заповядва, отправя предписанието си до йерархически подчинен нему орган, но последният действа, обаче (в случая), не като самостоятелен юридически компетентен орган, а като орган, поставен в изпълнителна зависимост^{26 27}.

б) *За административното изпълнение във форма на предписание*

29. *Административното изпълнение във форма на предписание е нареждане до йерархически подчинен орган да предприеме изпълнение по вече определени, с даден административен, или юрисдикционен акт, последици.* И тук, както при случая с служебното упътване (№ 26), се касае до нареждане, отправено до йерархически подчинен орган. Тъй че предписанието, имащо характер на служебно упътване, както и предписанието, имащо характер на заповед за изпълнение на вече установени правни последици, се схождат помежду си по този момент в тяхната характеристика. Административното изпълнение във форма на предписание се отличава, обаче, от служебната инструкция, от административното упътване, по това, че докато при последното се касае до предписване на деятелност, насочена към подготовката по установяване на административни субективни права, или даже, просто, към една техническа административна деятелност, административното изпълнение във форма на предписание, напротив, се касае до изпълнението на вече установени административни права. Например: министърът на финансите нарежда до финансовите изпълнителни органи да пристъпят към изпълнението на една фискална присъда. И

²⁶ Добре трябва да се забележи по този вид административни актове предписания следното. Те могат да бъдат не само с специален характер, т.е. по конкретен въпрос, но и по-общи (но не абстрактни). Ако органът, до когото се отправят, няма качеството на юридически компетентен по материята, а *действа само изпълнително*, и ако тия предписания засягат в една окончателна форма правата на трети лица, те могат да бъдат обжалвани с жалба за отмяна и няматк, значи, характера на посочените по-горе, като общи, quasi административни актове, упътвания. Френският Conseil d'Etat е възприел твърде широко този принцип. „Ако под прикритието на инструкция, министърът е взел едно действително решение, което се противопоставя на частните лица и засяга интересите им, то това решение не би могло да избегне жалбата за отмяна, под каквото и име да е дегиизирано.“ (Cons. d'Et. I.VI.1906, Thibauo; 30.IV.1909, Commune de Saint-Menimie; 22.VII.1910, Fédel; 3.11. 1911, Rossi)“ - Appleton, op. cit., с. 546. Вж. по този въпрос и бележката на Стайнов, op. cit., с. 268, заб. 1.

Тая практика е възприета и от нашия Върховен административен съд. Вж. за едно твърдо шумно за времето си дело, във връзка с едно предписание на Министерството на търговията до Министерството на финансите, с което нарежда изпълнение на установяване наличността на сурови материали, внесени в страната до 14.VI.1924 г., (когато влезе в сила новия Закон за насърчение на местната индустрия, който облагаше вече и тия материали) и за събирането на мита по тия материали, несъбрани по стария закон, в Ст. Русев, Последствия от отмяната на обжалваните административните актове, „Административен преглед“, г. III, кн. 4, с. 101. ВАС с реш. № 89, III. 1930 г. отменил това предписание. Пак там, с. 102 и др. случаи с подобен характер.

²⁷ Тъй, напр., министърът на финансите, е компетентният орган да се произнесе по искането на един вносител, отправено до министерството, с което моли да му се разреши предварително безмитен внос на даден артикул. Ако министърът на финансите откаже едно такова искане, като изрази отказа си в едно предписание до надлежната митница, то едно такова предписание ще е административен акт. Във случая митницата действа като изпълнител на предписанието, макар и поначало да е компетентен юридически орган, подчинен на министъра йерархически. (Вж. за подобни случаи: Опр. № 33/1926 г. на ВАС, публ. в Стойчев op. cit., с. 12, № 8. Също, Р. № 100 от 18.III.1931, публ. в „Административен преглед“ г. II, кн. 1, с. 14

административното изпълнение във форма на предписание не е и не може да бъде административен акт, защото с него не се установяват нови правни последици, а се нарежда по изпълнението на вече съществуващи такива²⁸, ²⁹. Пак, значи и в този случай същественият момент е дали се установяват административни правни последици, или само се действа за изпълнението на създадени вече такива.

30. Но и тук са възможни случаи, които лесно биха могли да бъдат погрешно схванати за актове на административно изпълнение във форма на предписание, макар те да са всъщност, актове от административен характер по смисъла на чл. 29 НЗАП. Касае се за случаи, когато предписващият орган под формата на едно нареждане за изпълнение по установени вече правни последици, установява чрез предписанието си, всъщност, нови правни последици, неприсъдени в акта, изпълнението на който той нарежда. Ние дадохме вече един пример за пояснението на подобни предписания. (Вж. забележката към № 6). Практиката на нашия Върховен административен съд ни дава два особено характерни случая пак от областта на тая хипотеза, където, под формата на едно нареждане за изпълнение във форма на предписание, се нарежда, всъщност, за деятелност, която поставя въпроса за това: дали не се засягат претендирани права на трети лица по смисъла, обяснен по-преди. (Вж. № 24). Съдът е разгледал и двата случая по същество, като в първия от тях е приел акта за закономерен, а във втория – за незакономерен³⁰. Би могло неправилно да се схване, че подобни предписания не са административни актове, че те са просто упътвания за изпълнение. Всъщност, обаче, се повдига въпрос *по същество* дали министърът не е присъдил правни последици, по които няма необходимото юрисдикционно решение. С други думи, дали министърът не влиза в ролята на юрисдикционен орган и присъжда, макар да няма това право в случая. Защото, когато министърът, чрез предписание, дава приоритет на един юрисдикционен акт пред друг по същия предмет, той не действа като орган, който просто прилага

²⁸ Вж. Стайнов, Административният акт, с. 26 in fine.

²⁹ Съвсем друг е въпросът, ако самото нареждане се изпълнява неправомерно. Вж. за това нашата работа „Неправомерното административно изпълнение“, публ. в „Юридически архив“, г. VII, кн. 1.

³⁰ Ето случаите:

I. Първоначалната комисия по облагане с данък имотите, добити през време на войната, е обложила лицето X с една значителна сума. Решението на комисията не е било обжалвано и влязло в законна сила. Впоследствие с едно ново решение същата комисия се е занимала наново със същия въпрос и е определила нов данък, по размер по-малък от този в първоначалното й решение. Министърът на финансите предписал до ресорните органи да съберат данъка по първото решение, защото то е влязло в законна сила. Заинтересованият е обжалвал това предписание. ВАС е разгледал по същество предписанието, т.е. приел го е за административен акт, като, обаче, го е счел за закономерен. (Д. за отм. № 98/1924 г., реш. № 228/2.X.1924 г., публ. в сб. на „Юридическа мисъл“, 1934 г. с. 33).

II. По собствеността на една гора били постановени два протокола от тетевенския лесничей. С първия той описал гората като собственост на с. Батулци, а с втория, извършен по повод предявени от трети лица рекламации, той описал същата гора като собственост на частните лица рекламатори. Първият протокол не бил съобщен на частните лица претенденти за гората, поради което и на основание чл. 3 от Закона за горите от 1904 г. и чл. 9 от правилника му, не е влязъл в законна сила. Вторият протокол, по който гората е била описана в собственост на частните лица, е бил обжалван от общинските органи на с. Батулци пред Софийския окръжен съд. Обаче образуваното по тая жалба производство е било прекратено, тъй като тя била просрочена. При това положение, частните лица започнали експлоатацията на гората. Тогава министърът на земеделието и държавните имоти телеграфически предписал на тетевенския лесничей да се спре всякаква сеч във въпросната гора до второ нареждане. Частните лица обжалвали това телеграфическо предписание на министъра. Върховният административен съд дал ход на жалбата по същество, приел, значи, въпросното предписание за административен акт, и, след като констатирал посочения фактически състав, отменил обжалваното телеграфическо предписание, като незакономерно. ВАС е приел, че първият протокол, с който гората е била описана в собственост на с. Батулци, не е влязъл в законна сила, и че, следователно по него не може да има изпълнение. (Реш. на ВАС № 82 от 24.III.1928 г. по д. за отм. № 171/1927 г. публ. в сп. „Общинска автономия“, г. 2, кн. 2, с. 109).

законния акт и изоставя незаконния. Неговото предписание, в подобни случаи, засяга претендиращи от трети лица права, защото се касае за права, присъдени с два конкуриращи се юрисдикционни актове и не орган на активната администрация, а съд по същество трябва да реши кой от тях именно има законна сила.

30 bis. Тук трябва да изясним и следния твърде съществен въпрос. Както указваме, административният акт предписание, издаден по повод изпълнението на правните последици по един юрисдикционен акт, е твърде сходен с акта на изпълнението във форма на предписание също по осъществяването на правните последици на юрисдикционен акт. Ясно е, че просто указание за изпълнение не може да бъде административен акт. Обжалването му пред Върховния административен съд ще е безрезултатно, и последният ще остави жалбата без разглеждане още в разпоредително заседание. Ще подчертаем, обаче, че естеството на нещата не би се изменило, ако заинтересованият в тоя случай сезира най-напред министъра и обжалва акта на министъра, с който той потвърждава първоначалното си предписание, сочено тук. Защото и вторият акт е от същото естество. Министърът потвърждава акт, който не подлежи на обжалване, защото не засега права, а само дава указание за изпълнение.

Следователно, и потвърдителният акт има същата правна същност. Ние обръщаме особено внимание на това правило, защото считаме, че то е от извънредно голямо практическо значение. Да обясним защо. Възможно е, да е трудно да се отговори дали сме пред предписание, което засяга правата на трети лица, или пък сме пред упътване за изпълнение. Ако заинтересованият обжалва едно такова предписание пред Върховния административен съд, то тогава в самия процес по жалбата за отмяна ще се изясни било още в самото разпоредително заседание по движението на жалбата, било по същество, какъв е характерът на това предписание. (Ние, лично, считаме, че в подобни случаи би трябвало Върховният административен съд да оставя разглеждането на въпроса по същество; иначе са възможни грешки). Ако, обаче, заинтересованият погрешно счете, че може посредством едно ново сезиране на издателя на предписанието да издаде акт, годен за обжалване, той, както по-горе изтъкнахме, нищо ново не ще постигне, а ще бъде изправен пред един повторен акт, без практическа полза³¹. Затова винаги, когато едно предписание е издадено по повод изпълнението на присъдени с юрисдикционен акт последици, следва да се атакува предписанието³², като се разгледа по същество, дали то е закономерно или не.

в) *Предписанието за предварителна заповед*

31. Предварителна заповед? Касае се за един особен вид актове на администриране, които във френската доктрина са познати под наименованието *mises*

³¹ Ето един характерен пример в тая насока: С едно постановление на Софийския акцизен началник са били глобени трети лица за контрабанда на бандерол, като същевременно е било присъдено и за конфискацията на бандерола. Конфискуваният бандерол е бил продаден. Откривателят на нарушителите е поискал да му се заплати следуемото му се възнаграждение по закона, като откривател. Министърът на финансите наредил с предписание до акцизния началник да не прави никакво плащане на откривателя от постъпилата по продажбата на бандерола сума, защото тая сума не може да се счита, че е постъпила срещу глобата. Глобата следвало да се събере от откривателите отделно. Заинтересованият откривател, вместо да обжалва това предписание, е направил грешката да сезира министъра на финансите. Последвал мълчалив отказ, и заинтересованият обжалвал с жалба за отмяна мълчаливия отказ, пред ВАС. Съдът е оставил в разпоредително заседание тая жалба без разглеждане, тъй като е счел, че това е повторен административен акт. Действителният административен акт, който е трябвало да се обжалва, се казва в определението на съда, е предписанието на министъра. Опр. № 90 от 12.XII.1932 г. по д. за отм. № 416/1932 г., публ. в сп. „Административен преглед“, г. III, кн. 6, с. 183.

³² Друг е въпросът, ако самото предписание не се изпълнява съобразно съдържанието му. Тогава ще имаме неправомерно административно изпълнение. Вж. за това нашата работа върху „Неправомерното административно изпълнение“. „Юридически арх.“, г. VII, кн. 1.

en demeure³³. С тях органът на администрацията не установява правни последици, засягащи правата на трети лица, но само *застрашава* правата на последните. Това застрашаване може да се осъществи, но може и да не се осъществи. Например, покана до гражданин да подаде данъчна декларация, за да бъде обложен. Органът, който го поканва, не установява с поканата си никакви правни последици. Такива ще бъдат установени едва от юрисдикционната комисия, която ще определи данъка. Тъкмо заради това, именно, актът на последната ще следва да бъде атакуван. Предписанията до йерархически подчинения да издаде предварителна заповед не могат да бъдат административни актове по смисъла на чл. 29 НЗАП, защото и самата заповед не ще да е такъв.

Обаче, трябва веднага да подчертаем, че ако една такава предварителна заповед съдържа в себе си условие, че нейното неизпълнение ще породи без втори акт правни последици, засягащи правата на поканения гражданин, то тогава такава заповед ще има характера на административен акт. Например, покана от Министерството на благоустройството до едно индустриално предприятие, с която му се съобщава да внесе дадена сума като такса за поисканото разширение на индустриално предприятие с клауза, че ако тая такса не бъде внесена в указания срок, преписката по исканото разширение ще се счита за прекратена. Очевидно е, че в тоя случай самата покана (до колкото не е предшествана от резолюция) представлява акт, годен за обжалване по реда за отмяна, за да се установи по същество дали въпросното индустриално предприятие трябва, или не трябва да плати исканата такса³⁴. От само себе се разбира, че ще се обжалва актът на компетентния в подобни случаи [орган]. Така, ако подобна покана се отправя от областния инженер по предписание на министерството, ще се обжалва самото предписание. С една дума, изложените правила за отношенията между органите във връзка с естеството на предписанията ще имат пълно приложение и тук.

32. С това ние завършваме нашите бележки по тая твърде деликатна, според нас, материя. Трябва да добавим, макар това да е ясно, че предписанието, каквото и да е то, ще има, евентуално, характера на административен акт, с оглед на изложените дотук правила, само ако е първично, а не вторично. Предписанието е първично, когато не е предшествано от друг административен акт, по повод на който именно да се издава.

³³ Ето един характерен пример от нашата съдебна практика, в който ние виждаме случай на предписание за предварителна заповед в изтъквания смисъл: Лицето Г. е получило по един арбитражен процес с държавата значителна сума. Министърът на финансите е отправил до данъчния началник предписание, в което му нарежда да покани въпросното лице Г. щото последното да подаде декларация за облагането му с приходите от тая сума. Данъчният началник отправил поканата. Тогава лицето Г. обжалвало както поканата на данъчния началник, така и предписанието на министъра. Върховният административен съд е оставил жалбата без разглеждане, като е счел, че нито предписанието на министъра, нито поканата на данъчния началник са административни актове по смисъла на чл. 29 НЗАП. (Определение без указание, публ. в Стойчев, *ор. с.*, с. 17, № 14).

За френската доктрина и юриспруденция по този вид актове, вж.: Laferrière, *op. cit.*, т. 2, i. 428; Appleton, *op. cit.*, стр. 545 ; Nauriou, *Précis élémentaire*, с. 184.

³⁴ Вж. за това Laferrière, *op. cit.*, с. 428, т. II.