

11_The Administrative Contract Essence and Applicability_16_KY

В областта на гражданското право договорът е съглашение между две или повече лица, което се сключва, за да се създаде, уреди или унищожи една правна връзка между тях. Страните в този случай са равнопоставени правни субекти. Основен принцип е свободата на договарянето. Това означава, че страните могат свободно да избират своите съконтрагенти и да определят съдържанието на договора, като единственото ограничение е то да не противоречи на повелителните норми на закона и на добрите нрави. Договорите имат сила на закон за тези, които са ги сключили. Те могат да бъдат изменени, прекратени, разваляни или отменени само по взаимно съгласие на страните или на основания, предвидени в закона.

Развитието на обществените отношения наложи съществуването на договор и в областта на административното право. В немското право съществува т.нар. „публичноправен договор“[1],[2], който замества индивидуалния административен акт. Според френската доктрина не е задължително административният договор да замества индивидуалния административен акт. Той може да бъде сключен и тогава, когато не може да бъде издаден административен акт.

Най-основно може да се каже, че в България има три тези[3] относно договорите, по които страна е администрацията. Според първата, когато администрацията встъпва в договорни отношения, те са с частноправен характер. Според втората теза в такива случаи става въпрос за смесен фактически състав, елементите на който са издаване на административен акт и сключване на гражданскоправна сделка. Според третата теза административният договор е самостоятелен институт. Макар че се нарича „договор“, административният такъв съществено се различава от договора в гражданското право.

Административният договор – такъв, какъвто вече е уреден и от Административно-процесуалния кодекс (АПК), е писмено съглашение между административен орган и граждани или организации, по силата на което възникват, изменят се или се прекратяват права и задължения. Поне едната от страните при този договор е субект на публична власт. Административният договор е формален и се сключва по въпроси

от значим обществен интерес. Затова неговото съдържание не се определя свободно от страните, а се подчинява на императивни правила, съдържащи се в закон. Макар че има съвпадане на две насрещни волеизявления, едната страна (освен ако и двете не са публичноправни субекти) има възможността чрез използване на властническия метод да управлява сключването и изпълнението на договора, да налага санкции и да го изменя или прекратява едностранно. Ако след сключване на договора една от страните не може да го изпълни поради значително изменение на обстоятелствата, при които договорът е сключен, страната може да поиска изменение на клаузите на договора в съответствие с изменените обстоятелства. Когато това не е възможно или при отказ на другата страна, може да прекрати договора.

Административният орган може едностранно с писмено предизвестие да прекрати договора, за да предотврати или отстрани тежки последици за обществения интерес. Отново с цел защита на обществения интерес, може да бъде предвидена клауза за предварително изпълнение на административния договор. Допуснатото предварително изпълнение може да бъде обжалвано пред съда.

Административният договор може да бъде недействителен на същите основания, на които е недействителен и един административен акт – липса на компетентност, неспазване на установената форма, съществено нарушение на административнопроизводствени правила, противоречие с материалноправни разпоредби, несъответствие с целта на закона. Когато недействителността засяга само част от договора, която е несъществена за обществения интерес, договорът произвежда действие, ако може да се приеме, че би се сключил и без недействителната част.

Административният договор може да бъде оспорен пред съда, но това не спира изпълнението му.

Административният договор се различава съществено от споразумението по АПК. Споразумението е възможен, но незадължителен етап от административното производство. Стига да не противоречи на закона, то може да бъде сключено в производство пред административните органи. Споразумението може да бъде

сключено между страните или между административния орган и страните. Целта на споразумението е да замени административния акт. Затова то трябва да отговаря на изискванията за законосъобразност на административните актове. То може да се разглежда като средство за разрешаване на един възникнал спор с публичноправен елемент[4]. Затова със сключването или одобряването на споразумението административният акт се обезсилва.

За разлика от споразумението административният договор се сключва не в самото административно производство, а след като то е приключило. Той може да намери широко приложение в много области, в които се засяга общественият интерес – при договорите за приватизация, управлението и разпределянето на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), концесиите, обществените поръчки, публично-частното партньорство и др[5].

Така например безвъзмездните финансови помощи по Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове могат да се предоставят с административен договор. В §1, т. 1 от горепосочения закон се дава и определение за административен договор. Това е изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за бенефициента права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт.

Засега само Административнопроцесуалният кодекс и Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове дават изрична законова регламентация на административния договор.

Въпреки това, договорите за предоставяне на концесии и в областта обществените поръчки, както и в областта на публично-частното партньорство по своята същност представляват административни договори. С признаването на този вид договори и откритото им навлизане в практиката очакваме да се улесни разрешаването на

въпроси, свързани със значим обществен интерес посредством договорни механизми, които все по-широко ще навлизат в дейността на администрацията.

[1] „Административният договор след въвеждането му в АПК“, проф. Кино Лазаров, проф. Иван Тодоров, сп. „Правен свят“, 2016 г.

[2] „Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс“, Цветан Сивков, изд. „Сиела“, 2012г., Стр. 37

[3] „Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителни аспекти“ – д-р Памела Бучкова, изд. „Фенея“, 2012 г., Стр. 21, 22

[4] „Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове“, Матей Марев, изд. „Сиела“, 2016 г, стр. 103 и сл.

[5] „Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителни аспекти“ – д-р Памела Бучкова, изд. „Фенея“, 2012 г., Стр. 102 и сл.

Литература:

1. „Административният договор. Материалноправни, процесуалноправни и сравнителни аспекти“ – д-р Памела Бучкова, изд. „Фенея“, 2012 г.
2. „Споразумението по Административнопроцесуалния кодекс“, Цветан Сивков, изд. „Сиела“, 2012 г.
3. „Извънсъдебни способи за разрешаване на административни спорове“, Матей Марев, изд. „Сиела“, 2016 г.
4. „Административният договор след въвеждането му в АПК“, проф. Кино Лазаров, проф. Иван Тодоров, сп. „Правен свят“, 2016 г.