

Финансовоправният режим на управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и административният договор

(Financial Law Regime of Managing EU funds and Administrative Contract)

Валери Димитров¹

SUMMARY

In the article *Financial Law Regime of Managing EU funds and Administrative Contract* the author criticizes the concept of administrative contract as artificial and logically corrupt idea. Introducing the fake legal construct of administrative contract in the Law on Managing EU Structural and Investment Funds the legislator neglects the proven traditional regulative tools in the field of Bulgarian administrative, financial and civil legislation.

KEY WORDS

administrative contract; EU funds; financial law; administrative act; financial act financial control; enforcement measures civil contract

¹ Проф. г-р Валери Димитров, катедра „Публичноправни науки“ на УНСС, valerygeo54@abv.bg. Prof. Dr. Valery Dimitrov, Chair Public Law Sciences, UNWE, valerygeo54@abv.bg.

1. В съвременната финансовоправна литература С. Михайлова-Големинова поддържа и аргументира тезата, че при управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ, регламентирани в Закона за управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове, ЗУСЕСИФ, от 2015 г.) възникват и се развиват **финансовоправни отношения**.

Авторката се опира на правната концепция за финансите и съответстващия ѝ теоретичен модел на финансовите правни отношения, обосновани със завидна дълбочина от професор Милчо Костов през 70-те и 80-те години на миналия век².

С. Михайлова-Големинова изтъква, че при управлението на европейските средства възникват както парични, така и организационни финансови отношения³. При анализа на субектите във финансовите правни отношения, свързани с управлението на средствата от ЕСИФ, авторката обосновава, че наред с двустранната субектна структура се наблюдава и усложнена субектна организация с участието на множество държавни органи като активни субекти – управляващи органи (УО), сертифициращи органи (СО), одитни органи (ОО), разплащателни агенции, Сметна палата и т. н.⁴

² Костов, М. (1979) *Финансови правни отношения*. София, Издателство на БАН, 1979.

³ Михайлова-Големинова, С. (2017) *Финансови правни отношения в системата на публичните средства от европейските структурни и инвестиционни фондове*. София, Сиела, 2017, 72-76.

⁴ Срв. Михайлова-Големинова, С. (2017), 78, 83-86. При ЗУСЕСИФ е крайно неточно и объркващо въвеждането на термините и съответно понятията за „управляващ орган“, „сертифициращ орган“ и „одитен орган“. В чл. 9, ал. 4 се посочва, че тези органи се създават като звена в администрацията по реда на Закона за администрацията или Закона за местното самоуправление и местната администрация. Органи, които са звена в администрацията!? *Държавният, общинският или какъвто и да е друг орган на публична власт, който упражнява властнически правомощия, винаги е или колегия от лица, които взимат колективно решения с определено мнозинство, или е едноличен*. Няма трети вариант. Администрациите (министерства, агенции, ведомства, дирекции, инспекторати и т. н.) не са органи. Това е принципно и безспорно положение в административното и финансовото право, което е прецизно установено в самия Закон за администрацията (ЗАдм) от 1998 г. при уредбата на органите на изпълнителната власт и техните администрации (глава IV и глава V). Смесването на орган с администрация е очевиден дефект на този закон, за съжаление и на редица други нормативни актове, в които безкритично се преписват и лошо се превеждат понятия и разпоредби на европейското законодателство.

Погорбно се анализираат финансовите правомощия на съвкупността от държавни органи, ангажирани с процеса на управление на европейските средства, както и финансовата правосубектност на пасивните субекти – кандидати и бенефициенти за безвъзмездна финансова помощ⁵.

Тезите и становищата на С. Михайлова-Гळेминова са принос за отстояването и горазвиването на правната концепция за финансите в съвременните условия и заслужават пълна подкрепа.

2. ЗУСЕСИФ легитимира и утвърди института на административния договор като основен инструмент за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) от средствата на ЕСИФ. Административният договор се прилага, когато УО и бенефициентът не са в една административна структура или организация (чл. 24, ал. 1). В този смисъл става въпрос за „външни“ бенефициенти. За „вътрешните“ бенефициенти, принадлежащи към същата административна структура или организация, се прилага заповед на ръководителя на УО.

Административният договор се дефинира в § 1, т. 1 от ЗУСЕСИФ като изрично волеизявление на ръководителя на УО за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което за бенефициента се създават с неговото съгласие права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се определя в писмено споразумение между ръководителя на УО и бенефициента, заместващо издаването на административния акт.

Прегледът на уредбата на производствата, които водят до неговото сключване, води до посочените по-голу констатации.

Този договор е завършващият акт в производството по предоставяне на БФП. Договорът се сключва с кандидат, чието проектно предложение е включено в одобрения от ръководителя на УО списък с такива предложения (чл. 37).

При несъгласие на съответния кандидат да сключи административен договор, ръководителят на УО се произнася с мотивиран отказ за предоставяне на помощта (чл. 38, т. 2).

Сключването на административния договор се предшества от акт на ръководителя, с който се одобрява оценителният доклад с включените в него проектни предложения, подредени по реда на тяхното класиране, както и размера на БФП, който се

⁵ Срв. Михайлова-Гळेминова, С. (2017), 135-156, 164.

предоставя за всяко от тях (чл. 36, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 35, т. 1).

След одобряването на оценителния доклад кандидатите с одобрени предложения се поканват да представят в 20-дневен срок доказателства, че отговарят на изискванията за бенефициер (чл. 36, ал.2). В двуседмичен срок от одобряването на оценителния доклад, съответно от представянето на доказателствата, ръководителят на УО взема решение за предоставяне на БФП по всяко предложение, включено в одобрения списък чрез административен договор, сключен със съответния бенефициер (чл. 37, ал. 3). Одобреният проект и документите по чл. 26, ал. 1 от Закона, относно условията за изпълнение на проекта, са неразделна част от договора (ал. 4).

Документите, съдържащи условията за кандидатстване и изпълнение на проекта, се оповестяват публично преди утвърждаването им и се дава разумен срок на заинтересованите лица за представяне на възражения и предложения (чл. 26, ал. 4). Утвърдените документи също се оповестяват публично (ал. 6).

При директното предоставяне на БФП административен договор се сключва при одобрено проектно предложение, системен проект и бюджетна линия (чл. 45, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 1 и 2 и ал. 3).

Анализът на законовата регламентация на административния договор води до следните изводи.

Очевидна е идеята на законодателя, че административният договор, като краен акт в административното производство, е необходим като инструмент за постигане на съгласие с „външен“ бенефициер и съответно за поемането на задълженията, свързани с изпълнението на проекта. Излиза се от предпоставката, че само с такъв договор могат да бъдат обвързани със съответни задължения както органът – носител на власт, така и бенефициерът, който не принадлежи към административната структура на УО. Явно конструкцията се основава на идеята, че административният акт, като едностранен властнически акт на ръководителя на УО, е негоден инструмент за постигането на целения в закона резултат и поради това се замества с договор. Затова се изобретява хибридният правен феномен „административен договор“, сключван между орган с властнически правомощия и подчинен субект, който трябва, според мнението на съставителите на закона, да обедини в себе си предимствата

на такива класически институти на публичното и на частното право, като административния акт и договора.

Хибридната законова конструкция за административния договор е крайно неубедителна като нормативно-юридическа логика. Тя влиза в остро противоречие и с трайно установените принципи и достижения на българската административноправна и финансовоправна наука, от една страна, и на българската цивилистика, от друга.

Аргументите за нормативно-логическата порочност на конструкцията за административен договор са в няколко насоки.

На първо място, несъстоятелна е идеята, на която се основава административният договор, че едностранният властнически акт е негоден инструмент за възлагане на задължения и изисквания за изпълнение на проектите, свързани с БФП на бенефициера, както и на административния орган. Опровержението на тази идея се съдържа в самия ЗУСЕСИФ. Идентични производства по предоставяне на БФП от ЕСИФ приключват не с административен договор, а с **типичен властнически акт – заповед на ръководителя на УО**⁶. Разграничението, което прави законът между приложните полета на административния договор и на заповедта – в смисъл, че заповедта е приложима само в отношения с подчинени бенефициери в рамките на обща административна структура, е изкуствено и фалшиво. Може би съображението на законодателя е, че заповедта в случая е вътрешнослужебен акт и доколкото безспорно обвързва само директно подчинени на издателя му органи и лица, административният договор би бил необходим, защото съответно тя ще е неприложима в отношенията с „външните“ лица. Подобна логика обаче пренебрегва очевидната характеристика на всеки административен и финансов акт да обвързва и да е задължителен и за „външни“ лица, извън административната организация на органа, който го е издал. Доведено до логическия си край, подобно съображение ще означава, че традиционните приложни полета на административните и на финансовите актове, произтичащи от властническата им същност, да бъдат ограничени само до тези на вътрешнослужебните актове. За всички останали отношения да е приложима хибридната конструкция на администра-

⁶ Заповедта е индивидуален финансов акт, а не обикновен административен акт, тъй като с тази заповед се предоставя паричен ресурс. За индивидуалните финансови актове вж. Костов, М. (1979), 123-127.

тивния договор, за да се търси съгласие със заинтересованите и засегнати външни лица. Очевидна е нелепостта на подобна логика.

Производствата по предоставяне на БФП от ЕСИФ са типични административни производства, които се иницират от заинтересовани лица – кандидати за такава помощ, и целта е да приключат с издаване на благоприятстващ акт, издаден от оправомощен държавен орган. Резултатът е целево предоставяне на паричен ресурс за изпълнението на определен проект. Правото на получаване на този ресурс е „пакетирано“ с изисквания и задължения, от които бенефициерът е обвързан при изпълнението на проекта. Предоставянето на паричния ресурс и обвързването със задължения на получателя става с благоприятстващ властнически акт, под формата на заповед на ръководителя на УО, но само в хипотезата, когато бенефициерът е негово административно подчинено лице. Но напълно възможно и логично е предоставянето на финансова помощ и възлагането на изисквания и задължения за изпълнение на проекта да станат със заповед, разпореждане, решение или друг едностранен акт на компетентния ръководител, агресиран и до **външни бенефициери, които не са административно-йерархически подчинени на издателя на заповедта**. Не виждам никаква пречка за това, тъй като условията за кандидатстване и изпълнение на проектите са предварително обсъдени с всички заинтересовани лица, които са потенциални бенефициери на БФП и са оповестени. **Всеки кандидат в процедурата със самото си участие е приел тези условия и изисквания и в този смисъл е изразил съгласие**. Подобно съгласие на подчинения субект с евентуалните благоприятстващи го последици от крайния властнически акт в административното производство, както и със съпътстващите този резултат изисквания и задължения в по широк смисъл изразява съгласие между подчинения субект и властения държавен орган.

Подобен тип съгласие е налице при всички административни производства, които се иницират от подчинени субекти и приключват с благоприятстващи актове за тези лица. Изрично посочват това К. Лазаров и И. Тодоров⁷.

⁷ Лазаров, К., Тодоров, И. (2018) *Административен процес, с измененията на АПК от септември 2018 г* София, Сиела, 2018, 123.

Достатъчно е да се посочат тук многобройните административни производства по издаване на лицензи, разрешения и одобрения в областта на банковото право, застрахователното право, осигурителното право, правния режим на капиталовия пазар, законодателството в областта на енергетиката. Такива са и финансовите производства по разрешаване на отсрочване и разсрочване на финансови задължения, при разрешаването на прихващане и възстановяване на недължимо платени данъци, при разрешаването за прилагане на режима на Спогодбите за избягване на двойно данъчно облагане (СИДДО), уредени в Данъчноосигурителния процесуален кодекс и приключващи с индивидуални финансови актове (чл. 183 – 190, чл. 128 – 132 и чл. 170, чл. 135 – 142). Такива са и множеството производства по предоставяне на пенсии, помощи и обезщетения по реда на Кодекса за социално осигуряване и на Закона за социалното подпомагане.

Наличието на такъв тип съгласие между подчинен субект и властен орган е подразбиращо се във всички изброени производства, то е нормативна и фактическа реалност, **но това не е договорното съгласие при равнопоставеност на субектите и автономия на волята им по смисъла на частното договорно право.** Обстоятелството, че административният акт или финансовият акт поражда желани за подчинения адресат последици, по никакъв начин не означава договаряне на тези последици. Просто е налице **обективно съвпадане по съдържанието на волеизявлението на подчинения и на овластения субект. Не е необходимо подобно съвпадане и в този смисъл съгласуване на волеизявленията да се нарича и да се третира като договор.** Иначе по тази логика всички благоприятстващи административни и финансови актове, които се издават в рамките на производства, инициирани от подчинени правни субекти и със съдържание на последиците, което съвпада с исканото от тези субекти, трябва да бъдат заменени с конструкцията за административния договор, което е явен абсурд.

Дори когато благоприятстващият резултат е обвързан със задължения за адресата на властническия акт, както е в хипотезите, уредени в ЗУСЕСИФ, не е необходим договор за поемането на тези задължения, тъй като това поемане може да бъде просто част от условията за предоставянето на този резултат. Казано просто, **с властническия акт може едновременно да се предоставят права, съответно паричен ресурс за целево**

изразходване, и да се налагат изисквания и задължения, свързани с упражняването на тези права.

Не бива да се забравя и един важен принцип, свързан с издаването и прилагането на индивидуалните административни и финансови актове. **Влезият в сила акт обвързва органа, който е негов издател.** Правните последици на акта са задължителни не само за неговия адресат, а и за органа, който го е издал. Особено значим е този принцип при благоприятстващите конститутивни и декларативни актове, които пораждаат или съответно признават вече придобити права за адресатите си. Обвързващата сила на административния и финансовия акт по отношение на издалия ги орган позволява този орган да поема задължения, включително и такива с по-траен характер. В този смисъл **административният акт, съответно финансовият акт, е напълно годен инструмент за предоставяне на БФП чрез възлагане на права на адресатите си бенефициери, както и за поемане на задължения спрямо тях.**

При изпълнение на проектите от бенефициерите за сметка на предоставения финансов ресурс от ЕСИФ несъмнено е необходимо упражняването на властнически контрол. Такъв контрол е неизбежно следствие от възникването и развитието на трайно финансово правоотношение, за което са характерни периодични плащания, свързани с изпълнението на различни етапи от проекта. И този контрол наистина се „появява в картината“ при изпълнението на проектите, при това под формата на **три вида финансов контрол – верифициращ, сертифициращ и одитен контрол** (вж. чл. 60 – 77 от закона).

На следващо място, безсмислеността на конструкцията за административния договор се потвърждава от съдържащото се в самия ЗУСЕСИФ нормативно разрешение, според което административният договор се оспорва по реда за оспорване на индивидуални административни актове (чл. 27, ал. 1). Така законодателят опровергава собствената си хитроумна нормативна конструкция, като **приравнява административния договор на административен акт от гледна точка на неговото съдебно оспорване.** Какъв е тогава практическият смисъл от изобретяването на такъв хибриден институт? Какви са например възможностите на изправен бенефициер да оспори евентуални неправомерни действия на административния орган, които нарушават административния договор? Оказва се, че такива действия могат да

се оспорват само пред административни съдилища. Същият би бил резултатът при хипотезата, ако БФП се предоставяше с административен акт, съответно финансов акт (заповед, разпореждане или решение), на ръководителя на УО и административният орган нарушаваше правата на бенефициера при изпълнението на проекта. **Конструкцията административен договор би получила практически смисъл, ако законодателят бе предвидил особен ред за решаване на споровете между административния орган и бенефициера, който е различен от реда, предвиден в АПК за оспорване на индивидуални административни актове.** Такъв ред обаче няма предвиден в ЗУСЕСИФ.

Оказва се, че наред с теоретичната несъстоятелност от практическа гледна точка различието между административния договор, от една страна, и административния акт, съответно финансов акт, от друга, е просто семантично, а не съдържателно. Оказва се всъщност, че **административният договор е прикрит властнически финансов акт, декориран с частноправното наименование „договор“.**

В уреденото в чл. 35 – 38 производство на пръв поглед изглежда, че административният договор е неизбежен, тъй като той следва акта, с който се одобрява оценителният доклад, съдържащ списъка на класираните проектни предложения и размера на финансовата помощ за всяко от тях. Тук законодателят конструира следния модел: одобрителен административен акт на ръководителя на УО – проект на административен договор, с който се конкретизират съответните условия за изпълнение, съгласно чл. 37, ал. 3, т. 4, изразено от съответния кандидат съгласие за сключване на административен договор – т. е. сключен административен договор. При несъгласие на кандидата да подпише договора следва мотивиран отказ за предоставяне на БФП съгласно чл. 38, т. 2.

Но тази неизбежност на появата на договора в производството е привидна. Така конструируваният модел не е единственият възможен, защото не е необходимо съгласието да бъде оформяно чрез изкуствената фигура на договора. Както вече посочих, това съгласие на кандидата за БФП е изразено, на първо място, чрез самото му участие в процедурата при оповестените условия по чл. 26, ал. 1. Разбира се, на второ място, кандидатът трябва да изрази съгласие и с конкретизираните условия за изпълнение на проекта, основаващи се на одобрения оценителен доклад, но

това негово съгласие може да бъде изразено чрез едностранно волеизявление от типа на декларациите. На основата на декларираното съгласие на кандидата ръководителят на УО може да се произнесе с типичен благоприятстващ финансов акт. В този модел на производство по предоставяне на финансова помощ не е необходим договор, за да се съчетаят едностранните волеизявления на подчинения субект и на органа с власт. **Съвпадението на тези волеизявления е налице и без това съгласие да се организира чрез договор**⁸. При този модел производството включва три юридически факта в следната последователност: 1) процедурен акт на одобрение на оценителния доклад с конкретизирани условия за изпълнение на проекта; 2) декларации за съгласие на одобрените кандидати с конкретизираните условия за изпълнение на проекта и 3) окончателен, завършващ производството благоприятстващ властнически акт. Тук трябва да се подчертае, че благоприятстващият властнически акт всъщност не е обикновен административен, а **индивидуален финансов акт**, тъй като с него се предоставя паричен ресурс за целево изразходване. При издаването му възникват и се развиват не обикновени административни правоотношения, а **властнически организирани парични, т.е. финансови, правни отношения**.

Това е възможен модел на нормативно организиране на производството по предоставяне на БФП, който изцяло съответства на метода и духа на регулирането, присъщо на публичното (финансовото и административното) право.

Странно защо например на законодателя не му е хрумнало при предоставянето на временни безлихвени заеми по реда на Закона за публичните финанси, като отпуснати и подлежащи на възстановяване парични средства между централния бюджет, другите бюджети в системата на публичните финанси и сметките за средства от Европейския съюз (вж. § 1, т. 8 от закона), да организира тези отношения чрез административен договор. Това са заемни парични отношения, при които предоставянето

⁸ Дори в гражданското и в търговското право, където договорното начало изразява най-добре присъщия на тези отрасли метод на регулиране, невинаги съгласието между равнопоставени субекти се изразява в договор. Така при мениелницата, като инструмент за търговско кредитиране, издателят и чрез нея нарежда едностранно плащане в бъдещ момент, а адресатът на нареждането я акцептира и така се съгласява да плати. Има две едностранни сделки, съвпадащи като резултат, но не и договор.

на средствата става не чрез хибридният административен договор, а чрез типичен индивидуален финансов акт. Оказва се, че финансовият акт, като едностранно властническо волеизявление, е напълно годен да обслужва възникването и развитието на заемни правни отношения.

Така се стига до извода, че за нормативното организиране на отношенията по предоставяне на БФП е напълно достатъчен традиционният инструментариум на административното и на финансовото право, който се изразява в следното: властнически финансов акт, с който се определят конкретните права и задължения на издателя на акта и на неговия адресат, упражняването на финансов контрол за осигуряване на законосъобразност на последиците от властническия акт, както и даване на възможност за оспорване на тези актове пред административен съд от засегнатите лица. Поради това не е необходимо в регламентирането на тези отношения да се прилагат изкуствени и нелепи юридически конструкции като административния договор.

3. Възможен е и друг вариант на нормативна уредба на предоставянето на финансова помощ, при който своето място може да има институтът на гражданския договор.

Това е също **утвърден, традиционен модел на нормативно регулиране, при който административен акт и граждански договор функционират в рамките на смесените фактически състави**⁹. Такъв е моделът на уредба например на обществените поръчки, на концесиите и на публично-частните партньорства, уредени съответно в Закона за обществените поръчки (ЗОП), в Закона за концесиите (ЗК) и в Закона за публично-частното партньорство (ЗПЧП). При този модел административният акт предшества договора и определя неговото съдържание, сключване и действие. Влезият в сила акт след изчерпването на процедурите по оспорване пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд позволява сключването на съответния договор за обществена поръчка или за концесия. Именно в изпълнение на влезия в сила административен акт,

⁹ Вж. съдържателното описание и анализ на ред на смесени фактически състави в по-старата правна литература, направени от административиста И. Дерменджиев в изследването му за административния акт (Дерменджиев, И. (1985) *Административният акт*. София, Наука и изкуство, 1985, 72-84), както и от цивилиста В. Таджер в учебника му по гражданско право (Таджер, В. (1973) *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II*. София, Наука и изкуство, 1973, 179-182).

който обвързва и неговия издател, се сключва договорът, който вече поражда гражданскоправни последици. За тези последици се прилагат субсидиарно Търговският закон и Законът за задълженията и договорите, като споровете по сключване, изменение, изпълнение и прекратяване на договорите се разглеждат по реда на Гражданския процесуален кодекс (вж. чл. 154 от ЗК, чл. 120 от ЗОП и чл. 67 и 73, ал. 1 от ЗПЧП).

При концесиите, обществените поръчки и публично-частните партньорства административният акт и договорът са ясно разграничени като приложно поле и като последици в рамките на верижно развиващия се (сукцесивен) смесен фактически състав.

Показателна и недвусмислена е и разпоредбата например на чл. 39, т. 1 от ЗПЧП, която урежда съдържанието и последиците на административния акт за определяне на частен партньор. С решението на оправомощения орган се конкретизират условията на договора за партньорство и правата и задълженията на страните, които не са определени в граници с решението за откриване на процедурата за определяне на частен партньор, в съответствие с офертата на участника, определен за частен партньор, съответно с предложенията при договарянето – при състезателна процедура с договаряне. С решението се определя и срок за сключване на договора за ПЧП (т. 2).

Това е ясно и категорично нормативно решение! **С административния акт, а не с някакъв измислен и несъстоятелен административен договор, се определят правата и задълженията на бъдещите страни по съответния договор за партньорство, за който се прилага търговското и гражданското законодателство.**

Поради обстоятелството, че при посочените смесени фактически състави – производства: 1) съдържанието на договорите се определя чрез административен акт и 2) се осъществяват бюджетни разходи и съответно се предоставят на частни лица публични активи, двете институции, които осъществяват последващ финансов контрол – Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, съответно одитират и инспектират тези производства, като упражняват и административно-наказваща власт (вж. чл. 238 – 241 и чл. 266 – 261 от ЗОП, чл. 43, ал.1 и чл. 201 – 202 от ЗК, чл. 74 – 81 от ЗПЧП).

Подобен модел също би могъл да бъде приложен и за отношенията, свързани с предоставяне на БФП за осъществяване на

проекти със средства от ЕСИФ. В този смисъл е необяснимо пренебрегването от законодателя на такива утвърдени нормативни разрешения в правната ни система.

Пряко отношение към разглеждания проблем има становището на доайена на финансовоправната наука в България, авторът с изключителни теоретични приноси не само в тази наука, но и в административноправната теория – професор Милчо Костов. Настоявайки за ясното разграничаване между компетентността и гражданската правосубектност, Милчо Костов подчертава: „Компетентността е единствената правосубектност на гържавен орган. Държавният орган в това си качество не притежава друга правосубектност (гражданска, трудова), тя не му е нужна. Когато гържавен орган сключва граждански или трудови договори, когато упражнява произтичащи от тях права или изпълнява задължения, той не реализира своята правосубектност, а действа като законен представител на друг правен субект. Компетентността не бива да се смесва с представителната власт. Ръководителят на министерство, ведомство или друго административно поделение участва в граждански и трудови правни отношения не в качеството на гържавен орган, а като законен представител на персонифицираната, притежаващата гражданска правосубектност административно-организационна единица“¹⁰. И по-нататък авторът посочва, че например министърът на финансите може да действа не само като компетентен гържавен орган, но и като законен представител на ръководеното от него министерство, а и на самата гържава в производствата по Гражданския процесуален кодекс (с. 46).

Това ясно разграничаване на двете принципно различни качества – властническата компетентност и гражданската правосубектност, дори когато се упражняват от едно и също лице, е прецизно установено в един от най-добрите административноправни закони в българското законодателство – ЗАдм.

Логическо следствие от принципната разлика между двата вида правосубектност е и **качествената разлика между волеизявленията, в които тези правосубектности се обективират – административния акт, от една страна, и договора, от друга. В посочените тук смесени фактически състави едно и също лице**

¹⁰ Костов, М. (1979а) Компетентността като правосубектност на гържавен орган, *Правна мисъл*, 3 (1979), 45-46.

може да бъде издател на административен акт, както и впоследствие да направи волеизявление за сключване на договор (например министърът избира с административен акт изпълнителя на обществената поръчка и впоследствие подписва договора за изпълнение с него). При тези смесени фактически състави е нелепо да се окачествяват сключените договори като административни договори, излизайки от факта, че се предшества от административен акт, който е издател от същото лице, което е подписало и договора¹¹.

Конструкцията за административния договор като хибриден институт, приложена при смесени фактически състави, води до **очевиден логически порок**. Качественото различие между властническият акт и договора означава, че всяко отделно волеизявление като единичен юридически факт в рамките на общия фактически състав може да бъде или само властнически акт, или само частноправно волеизявление – сделка, съответно договор. **Но не може едно волеизявление да притежава две качества едновременно, да бъде властнически акт и заедно с това частноправна сделка**. Смесеният фактически състав не означава „смесеност“, хибридность, „двукачественост“ на отделните единични волеизявления като негови съставни елементи. В този смисъл **пренасянето на характеристиката „смесеност“/„хибридность“ на производството вече като присъща особеност на крайния акт в това производство би било недопустим логически порок**. Не може този краен акт да бъде едновременно и договор, и властнически акт.

¹¹ Именно такъв опит бе направен при обсъждането в парламента на законопроект за промени в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) в края на 2017 г. В този проект, с който се направи опит да се разшири приложното поле на административния договор, договорите за обществени поръчки, за концесии и за публично-частни партньорства изрично се квалифицираха като административни договори. Тази идея срещна изключително остра негативна реакция от членове на все още функциониращия тогава Консултативен съвет по законодателството и впоследствие отпадна от проекта. В хода на дебата цивилистите – членове на Съвета, дори предлагаха уредбата на административния договор в АПК изцяло да отпадне, тъй като я считаха за принципно неприемлива. Приетото от Консултативния съвет по законодателството становище по промените в АПК в частта за административния договор бе рязко, отрицателно и изключително добре аргументирано от членовете на гражданскоправното направление към съвета, което лично аз изцяло подкрепих.

Чрез последователно развиващ се смесен фактически състав се регулираха и правоотношенията по кредитиране на търговски банки от БНБ в периода 1991 – 1997 г. преди въвеждането на режима на паричния съвет (валутния борг). Предоставянето на кредит се осъществяваше чрез последователното издаване на административен акт на Управителния съвет на БНБ, като орган с административни правомощия, и след това в изпълнение на този акт се сключваше договор между БНБ като юридическо лице и съответната банка¹². И тук би било напълно безсмислено да се окачествяват правоотношенията между централната банка и кредитираните от нея търговски банки като породени от административен договор.

Разбира се, при смесените фактически състави административните актове определят цялостното съдържание и логика на хронологично и правно следващите ги договори. Подобно въздействие на административния акт върху договора, или другояче казано, превесът на публичноправната част от фактическия състав над частноправната е израз на значимостта на публичния интерес в тези правоотношения. Тук договорът обслужва като цяло публичния интерес. Едновременно с това обаче при смесените фактически състави административният акт предоставя или признава **субективно право на подчинения адресат** по отношение на следващия в производството юридически факт – гражданския договор. Адресатът на властническия акт **има право да иска сключването на договор със съдържание, което съответства на определеното в условията за дадената процедура и в издадения и влязъл в сила административен акт** (договор за концесия, съответно за обществена поръчка или публично-частно партньорство). Именно това субективно право, което вече обвързва и задължава издателя на административния акт, е връзката между властническото волеизявление и последващата сделка – договора. Това субективно право материализира **частния интерес на адресата на административния акт, който в случая с съвпада с публичния интерес**.

Обстоятелството, че при смесените фактически състави съдържанието на договора е определено от предшестващ го административен акт и превръщането му така в инструмент за

¹² Вж. по-подробно за този механизъм Димитров, В. (1988) Българската народна банка в условията на законодателството през 1989-1997 г., *Правна мисъл*, 2 (1998), 68-71.

обслужване на публичния интерес, не го лишава от същностните му частноправни характеристики и функции и не го превръща в хибридно правно явление от типа на административния договор. Именно по тази причина споровете по изпълнението на договорите при традиционния модел на смесени фактически състави се решават от граждански съд, а не по реда на АПК¹³.

Когато подсъдността е „преместена“ при административен съд, това е сигурен практически критерий, че **волеизявленията и действията, които се оспорват, се третираат като властнически, независимо от това, че са наречени договори.**

Договорът е понятие, което е трайно установено като смисъл и съдържание в частното (гражданското и търговското) право. Не е необходимо това понятие да се пренася механично в публичното (административното и финансовото право), да му се придава някакво уж ново административно съдържание и да се смята, че така се решават уж нерешени досега проблеми на публичното право. Няма такива проблеми, които биха се решили с изобретяването на подобни еkleктични правни конструкции.

В крайна сметка анализът на разпоредбите на ЗУСЕСИФ показва, че конструираният като някакво уж ново правно явление административен договор е неразличим по същността си от индивидуалния административен акт и индивидуалния финансов акт.

4. Конструкцията за административен договор не може да бъде извлечена и от разпоредбите на европейските регламенти.

Така Регламент № 966/2012, който урежда финансовите правила, приложими за общия бюджет на Европейския съюз (така нареченият „Финансов регламент“), урежда в дял шести предоставянето на безвъзмездни средства (чл. 121 – 137). Анализът на тези разпоредби ясно показва сходството им с режима на предоставяне на БФП от ЕСИФ. Очевидно е, че българският законодател е следвал като цяло модела, установен в тази част от Финансовия регламент при изграждането на уредбата в ЗУСЕСИФ.

¹³ Административните актове на БНБ, предшестващи договорите за кредитиране на търговски банки, не подлежаха на съдебно оспорване, тъй като бяха обективация на пълна оперативна самостоятелност, която от своя страна бе израз на дискреционната парична политика, формулирана и провеждана от централната банка до въвеждането на режима на валутен борд през 1997 г.

В чл. 121, т. 1 от регламента се установява, че предоставянето на безвъзмездни средства от бюджета става или чрез писмено споразумение, или с решение на Европейската комисия. А в чл. 2 на регламента, отнасящ се до легалните определения, се дефинира понятието „бенефициер“ като физическо или юридическо лице, с което е подписано споразумение за отпускане на безвъзмездни средства или което е уведомено за наличието на решение за отпускане на безвъзмездни средства.

Очевидно е, че между посочените два акта на Комисията има принципна разлика – решението е индивидуален властнически (в случая финансов акт, поради това, че предоставя паричен ресурс), докато писменото споразумение е договор. Но от тази разпоредба изобщо не може да се направи изводът, че писменото споразумение се окачествява като някакъв административен договор. По-скоро може да става въпрос за съчетание на административен акт и следващ го граждански договор. И в преамбюла на регламента също не може да се открият текстове, които по какъвто и да е начин да дефинират споразуменията на Комисията като някакъв особен административен договор, принципно различен от обичайния институт на частното право.

Разпоредби за административния договор не се откриват и в текстовете на Регламент 1303/2013, уреждащ общите разпоредби за управлението на Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Явно тази конструкция не е изобретена в Брюксел, тя е измислена в София от съставителите на ЗУСЕСИФ.

Детайлното сравнение между уредбата на безвъзмездното предоставяне на средства по реда на Финансовия регламент и уредбата в ЗУСЕСИФ надхвърля задачите на настоящата статия, но заслужава да се посочат разпоредби от чл. 135 от Регламента, който урежда плащането и контрола при предоставянето на средствата. Ако се установи, че процедурата за отпускането на безвъзмездни средства е опорочена поради съществени грешки, нередности или измами, отговорният разпоредител с бюджетни кредити я спира временно и може да предприеме всички необходими мерки, включително отмяната ѝ, като уведомява Европейската служба за борба с измамите (т. 2). При опорочаване на процедурата и при вече отпуснати безвъзмездно средства компетентният орган може да приложи следните мерки:

- 1) да откаже да сключи споразумение за отпускане на средства или да откаже да изпрати уведомление за решение за отпускане на средства;
- 2) да спре временно изпълнението на безвъзмездните средства;
- 3) по целесъобразност да прекрати споразумението или решението за отпускане на средства.

Тези мерки се прилагат, при условие че на заявителя или на бенефициера е дадена възможност да представи своите забележки (м. 3).

Мерките, които се прилагат от компетентния орган – разпоредител с бюджетни кредити, са типични принудителни административни мерки, които са част от контролното въздействие при упражняването на финансовия контрол¹⁴, съпровождащ целевото изразходване на предоставените средства, съответно изпълнението на проекта. Тези мерки се прилагат като последици от правонарушенията по формата на грешки, нередности и измами.

Като принудителна мярка може да се приложи и прекратяването по целесъобразност на споразумението или решението за отпускане на средства. Тази мярка е аналогична на едностранното прекратяване на административния договор от ръководителя на УО, съответно на заповедта, с цел предотвратяване или отстраняване на тежки последици за обществения интерес по чл. 39, ал. 4 и 5 и чл. 48, ал. 4 от ЗУСЕСИФ. Но принудителната мярка по българския закон не е обвързана с хипотезата на грешки, нередности и измами, а с пределно общата формулировка „тежки последици за обществения интерес“. Тази формулировка предоставя **изключително широка и неоправдана дискреционна власт на ръководителя на УО, която е необичайна за финансовото право**¹⁵ и поражда висок риск от административен произвол.

¹⁴ По-подробно за финансовия контрол като компетентност, състояща се от правомощия за установяване и за въздействие, вж. Димитров, В. (2013) Финансовият контрол като институт на българското финансово право, *Правна мисъл*, 1 (2013), 50-55.

¹⁵ За финансовото право е характерно, че поначало оправомощените органи действат при обвързана компетентност, а не с оперативна самостоятелност. Това е свързано с особеностите на правата и задълженията в рамките на финансовите правни отношения. Вж. по-подробно Костов, М. (1979), 119-127.

В този смисъл цитираните разпоредби на ЗУСЕСИФ могат да се окачествят само като лоши нормативни решения¹⁶.

5. Конструираният в ЗУСЕСИФ административен договор бе пренесен и в АПК със съответните промени, осъществени в периода 2016 – 2018 г. Уредбата се съдържа в четвърта глава на кодекса (чл. 19а – 19ж). Пренасянето на уредбата на ЗУСЕСИФ в АПК е опит на законодателя да универсализира и легитимира фигурата на административния договор на равнище общ процесуален административен закон.

Този опит е погложен на анализ от К. Лазаров и И. Тодоров, като авторите изтъкват редица недостатъци на уредбата¹⁷.

Доста по-критична е С. Янкулова, която подчертава, че „регламентирането на института в АПК без административно-равната наука и практика да са имали възможността, на базата на националния опит, да преценят коя от съществуващите правни тенденции в страните от Европейския съюз е съответна на българската правна среда, считам за прибързано и поради това за неефективно. Направените изменения в института на административния договор, по-малко от две години след неговото регламентиране в Административнопроцесуалния кодекс, само показват наличието у законодателя на концептуални неясноти по отношение на административния договор и споразумението“¹⁸.

В заключение С. Янкулова обобщава, че дотогава, докогато в специалните закони не е предвидено, че даден договор е административен, разпоредбите на чл. 19а – 19ж от АПК са неприложими. Към настоящия момент се предвижда сключването на административни договори по ЗУСЕСИФ, както и по силата на последното изменение на Кодекса, договора по чл. 45 от Закона

¹⁶ К. Лазаров и И. Тодоров посочват в своя сравнителноправен обзор на уредбата и теорията на административния договор, че дискреционното едностранно изменение и прекратяването на административни договори в публичен интерес се окачествяват във френската административно-равна теория (цитира се френският административист Жан-Бернар Оби) като „екзорбитантна“, извънредна клауза (Лазаров, К., Тодоров И. (2018), 125). При анализа си на уредбата на административния договор в АПК и съответно на извънредната клауза (чл. 19д, ал. 2), посочените автори предупреждават, че въвеждането ѝ в българското законодателство е *изключително опасно и създава правна несигурност* (с. 132).

¹⁷ Лазаров К., Тодоров И. (2018) 123-134.

¹⁸ Янкулова С., Николова Т. (2018) *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*, София, Труд и право, 2018, 107-108.

за здравното осигуряване (договорите за заплащане от Националната здравноосигурителна каса на изброените видове медицинска помощ), договора по чл. 29, ал. 4 от Закона за насърчаване на научните изследвания, сключван от управителя на Фонд „Научни изследвания“, с който се определят условията за финансиране и изпълнение на определени за финансиране проекти, както и договора за гържавно подпомагане на филми, уреден в чл. 33, ал. 3 от Закона за филмовата индустрия¹⁹.

Очевидно е, че във всички тези случаи става въпрос не за чисти административни, а за **властнически организирани парични, т.е. финансови правни отношения**, тъй като, както посочва точно самата С. Янкулова, става въпрос за безвъзмездно предоставяне на публичен финансов ресурс за постигането на предварително определени от административния орган цели²⁰.

Концептуалните неясноти при законодателя, изтъкнати от С. Янкулова, безспорно са налице. И те са резултат от пренебрегването на основополагащи, качествени различия, присъщи за инструментариума на публичното право, от една страна, и на частното право, от друга. Но за разлика от С. Янкулова аз смятам, че **концептуалната неяснота е заложена и тръгва още от ЗУСЕСИФ, след това се пренася в АПК, в резултат на което неумоверно разширява потенциалното си приложно поле**. Така концептуалната бъркотия „в главата на законодателя“ води до истинска нормативна „травестия“, при това на равнище кодекс.

Въпреки това внимателният анализ на уредбата в ЗУСЕСИФ през зрителния ъгъл на финансовото право води до извода, че в края на краищата **административният договор по своето съдържание и правни последици не е нищо повече от прикрит в псевдодоговорното си „одеяние“ индивидуален финансов акт**.

За съжаление, и най-концептуално неизяснените и необмислено въведени в законодателството юридически конструкции, когато станат действащо право, придобиват силата на нормативно статукво. Това нормативно статукво обикновено придобива собствен живот чрез легитимиращи го съдебна практика и апологетични правни изследвания, рекламиращи правното недоразумение като нормативна „иновация“. Или, ако перифразирам знаменитото наименование на изследването на Ж. Сталев за

¹⁹ Янкулова, С., Николова, Т. (2018), 112.

²⁰ Янкулова, С., Николова, Т. (2018), 109.

нормативната сила на фактическото, нормативното статукво се превръща във фактическо, независимо от това колко е несъстоятелно, противоречиво и дори нелепо. В този смисъл **административният договор в ЗУСЕСИФ е типичен пример за фалшива и логически несъстоятелна нормативна „иновация“**²¹.

6. Опитът на законодателя да уреди административния договор в АПК и така да го превърне в пълноценен и жизнеспособен институт на административното право, заслужава внимателен и подробен анализ. Наличието на вече действаща специална и обща законова уредба не означава край на дискусията за административния договор. Това е само началото на дебата. В този дебат **привържениците на конструкцията за административен договор носят академичната и професионална „доказателствена тежест“ да убедят юридическата общност в обосноваността, логичността и полезността на този институт за правната ни система.** Трябва да се докаже какви са предимствата на административния контракт пред традиционните и изпитани институти на властническия акт (административен или финансов) и гражданския договор, както и чрез съчетаването им в смесени фактически състави – производства. Това означава и **да се установят безспорни разграничителни линии между административния договор, от една страна, и властническия акт (бил той административен или финансов) и частноправния договор (граждански или търговски), от друга страна. И най-вече да се очертае юридическото „пространство“, приложното поле, в границите на които да е обосновано заместването на административния акт, съответно на смесените фактически състави, с административен договор.**

Само тогава тази фигура може да претендира за универсален статус в българската правна система наред с административ-

²¹ Правната история познава и други несъстоятелни и нелепи нормативни и теоретични „иновации“. Достатъчно е да припомним тук заслужено забравената, но доста популярна по времето на социализма концепция за „стопанското право“, уреждащо стопанската дейност. Тази концепция, издигната и поддържана от В. Лаптев, имаше редица поддръжници сред съветските юристи и юристите в бившата Германска демократична република и се основаваше на проекти за стопански кодекс. Според тази концепция няма принципни различия между административното и гражданското право, поради което тези отрасли при управлението и осъществяването на стопанска дейност трябва да амалгамират в стопанското право. Претендираше се, че този хибрид е нов, самостоятелен отрасъл на социалистическото право.

ния акт и гражданския договор, които традиционно и безусловно притежават такъв статус. Дори ограниченото засега приложно поле на административния договор, очертано в няколко специални закона, не е безспорно и защитено с аргументи. Напротив! Категорично не е доказано защо в това приложно поле трябва да се прилага административен договор в защита на публичния интерес вместо традиционния административен (съответно финансов) акт или съчетаването на властническия акт с граждански договор в смесени фактически състави – производства.

Пример за оскъдността на аргументацията в тази насока е изследването на П. Бучкова за административния договор. В частта от това изследване, в която авторката разглежда съотношението между административния договор и административния акт, се твърди: „административният акт е онази форма на административна дейност, която изразява в най-пълна степен властовия характер на гържавните органи, които са натоварени от закона с осъществяването на определени прерогативи. Защитен, от една страна, от административна принуда и подчинен, от друга страна, на строг формализъм при издаването му, административният акт разкрива консервативна юридическа природа, която е оправдана от гледна точка на публичния характер на обществените отношения, които са негов предмет. Динамиката в развитието на тези обществени отношения обаче показва, че административният акт не всякога се явява най-ефективният способ за постигането на желаните от управлението правни последици“²². Логиката на П. Бучкова е очевидна: поради своя формализъм и консервативна юридическа природа административният акт невинаги е пригоден да обслужи динамиката в развитието на обществените отношения и явно трябва да отстъпи място на административния договор?!

Динамиката в развитието на обществените отношения е факт, но общото твърдение за тази динамика е просто баналност, не доказва нищо конкретно и има нулева стойност като теоретичен аргумент²³. Не е ясно къде точно, в коя сфера на

²² Бучкова, П. (2012) *Административният договор. Материални, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти*. София, Фенея, 2012, 94-95.

²³ Чрез подобна логика може да се доказва например, че хората и конете като консервативни по своята природа съществата са загминати от динамиката на обществените отношения и трябва да се заменят с нещо хибридно, например с кентаври! Защо не, въпрос на генно модифициране!

гържавното управление трябва да се замени административният акт с административния договор? Въпросът остава без ясен и изчерпателен отговор въпреки обширното и полезно позоваване на нормативната уредба и теоретичните изследвания за административния договор в Германия, Франция и Русия, което прави П. Бучкова в своя труд. Все пак авторката препоръчва като административни да се третираат следните няколко вида договори:

- договорите за концесия на публична (гържавна) служба, с които органи на изпълнителна, включително и на местна власт, делегират на стопански дружества и лица, занимаващи се с предприемаческа дейност, част от своите функции и пълномощия, свързани с жизненоважни обществени потребности и интереси на гражданите;
- договорите, сключени от такива органи с доставчици на различни видове продукция, съпроводено с предоставяне на тези лица на данъчни облекчения;
- договорите за делегиране на пълномощия между органи на изпълнителната власт и местната администрация, които установяват контролен (назорен) режим от страна на делегиращия пълномощията орган и предвиждат отговорност при неизпълнение;
- договорите за публично-частно партньорство²⁴.

Изброяването очевидно е примерно, неизчерпателно и на моменти неясно, с неточен юридически език. Изброяването не е съпроводено с критичен анализ на прилаганите досега инструменти за публичноправно и частноправно регулиране в посочените области. С такова равнище на аргументация предложенията *de lege ferenda* на П. Бучкова трудно могат да доведат до добри нормативни решения.

В заключение: без представянето на систематични, логични и убедителни теоретични и практически аргументи, доказващи и защитаващи необходимостта от административния договор и неговото точно приложно поле в правната ни система, в съпоставка с традиционното досега приложно поле на властническите актове и на гражданските договори, **тази правна фигура**

²⁴ Бучкова, П. (2012), 187-190.

ще остане само пореден образец на объркано, противоречиво и в крайна сметка лошо законодателство²⁵.

Цитирани източници

Бучкова, П. (2012) *Административният договор. Материални, процесуалноправни и сравнителноправни аспекти*. София, Фенея, 2012 (Buchkova, P. (2012) *Administrativniat dogovor. Materialni, protzesualnopravni i sravnitel'nopravni aspekti*. Sofia, Feneia, 2012).

Дерменджиев, И. (1985) *Административният акт*. София, Наука и изкуство, 1985 (Dermendjiev, I. (1985) *Administrativniat akt*. Sofia, Nauka i izkustvo, 1985).

Димитров, В. (1988) Българската народна банка в условията на законодателството през 1989 – 1997 г., *Правна мисъл*, 2 (1998) (Dimitrov, V. Balgarskata narodna banka v usloviata na zakonodatelstvoto prez 1989 – 1997, *Pravna missal*, 2 (1998).

Димитров, В. Финансовият контрол като институт на българското финансово право, *Правна мисъл*, 1 (2013) (Dimitrov, V. (2013) *Finansoviat control kato institut na balgarskoto finansovo pravo*, *Pravna missal*, 1 (2013).

Костов, М. (1979) *Финансови правни отношения*. София, Издателство на БАН, 1979 (Kostov, M. (1979) *Finansovi pravni otnoshenia*. Sofia, Izdatelstvo na BAN, 1979).

Костов, М. (1979а) Компетентността като правосубектност на

²⁵ Приложното поле на административния контракт не е безспорно и в чуждестранни правни системи. Вж. например Mahendra, P. Singh (2001) *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Berlin, Springer, 2001, 95-103, Mewett, A. (1958-59) The Theory of Government Contract, *The McGill Law Journal*, 5:4 (1958-59), 222-246, [online] <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/8692991-mewett.pdf>, [accessed 11.12.2018].

Авторитетният британски административист Пол Крейг в учебника си по европейско административно право не отделя никакво внимание на административните договори, като само бегло споменава договорите на Европейската комисия при администрирането на програми от Комисията и изтъква, че в тази област се прилагат директивите за обществените поръчки (Craig, P. (2006) *EU Administrative Law*, Oxford Univ. Press, New York, 2006, 52-53).

С оглед на това категорично не може да се приеме, че административният договор е универсална и общопризната правна фигура както в общото законодателство на Европейския съюз, така и в националните законодателства на страните членки, която безусловно да заслужава да бъде пренесена в българското право.

гържавен орган, *Правна мисъл*, 3 (1979) (Kostov, M. Kompetentnostta като pravosubektnost na darjaven organ, *Pravna missal*, 3 (1979).

Лазаров, К., Тодоров, И. (2018) *Административен процес, с измененията на АПК от септември 2018 г* София, Сиела, 2018 (Lazarov, K., Todorov, I. (2018) *Administrativen protzess s izmeneniata ot septemvri 2018*. Sofia, Siela, 2018).

Михайлова-Големинова, С. (2017) *Финансови правни отношения в системата на публичните средства от европейските структурни и инвестиционни фондове*. София, Сиела, 2017 (Mihailova-Goleminova, S. (2018) *Finansovi pravni otnoshenia v sistemata na publichnite sredstva ot evropeiskite strukturni i investizionni fondove*. Sofia, Siela, 2017).

Таджер, В. (1973) *Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II*. София, Наука и изкуство, 1973 (Tadjer, V. (1973) *Grajdansko pravo na NRB. Obshta chast. Dial II*. Sofia, Nauka i izkustvo, 1973).

Янкулова, С., Т. Николова (2018) *Промените в Административно-процесуалния кодекс 2018*. София, Труд и право, 2018 (Iankulova, S., Nikolova, T. (2018) *Promenite v Administrativno-protzesualnia kodeks*. Sofia, Trud i pravo, 2018).

Craig, P. (2006) *EU Administrative Law*. Oxford Univ. Press, New York, 2006, 52-53.

Mahendra, P. Singh (2001) *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin, Springer, 2001, 95-103.

Mewett, A. (1958-59) The Theory of Government Contract, *The McGill Law Journal*, 5:4 (1958-59), 222-246, [online] <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/8692991-mewett.pdf>, [accessed 11.12.2018].