

НОРМАТИВНО ОБЛАСТЯВАНЕ НА ИНСПЕКТОРАТИТЕ КАТО ЧАСТ ОТ АДМИНИСТРАЦИЯТА С КВАЗИ-ПРАВОМО- ЩИЯ НА АДМИНИСТРАТИВЕН ОРГАН

д-р Младен Младенов

Въведение

Конституцията на Република България (КРБ) още в своите начални текстове – чл. 1, ал. 2 посочва, че цялата държавна власт произтича от народа, като тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. Демократичният постулат за разделението и отграничението на органите на държавна власт се намира в чл. 8, който декларира, че държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Оттук следва, че по начало, държавните органи са органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Това не означава, че органите от едната власт в „триъгълника на властите“ не притежават „частички“ от правомощията, присъщи на другите две власти. Напротив, това е правно състояние е налице, но само по изключение и само при изрично предвидените за това възможности в нормативен акт от законов порядък (конституция, кодекс, закон), следвайки принципа на законността, който указва, че Република България е правова държава и тя се управлява според Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1 КРБ).

Акт от именно такава нормативна йерархия е Закона за администрацията (ЗА). Същностният предмет на нормативна регулация се открива в чл. 1, ал. 1, в който е записано, че този закон урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им. Това означава, че законът е концентриран преди всичко върху организационния екип от служители, които подпомагат органа

на власт (ведомството, службите, звената в организацията). Едва във втората алинея на същия законов текст е отразено, че този закон урежда правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация. Тоест, първата и втората алинея на чл. 1 ЗА в своята пространствена близост по някакъв начин като че ли се приближават до лаическото разбиране, че „орган на изпълнителна власт“ и „администрация“ едва ли не са едно и също нещо. Естествено, при внимателно вникване в изказа и смисъла на двете алинеи разграничение може да се направи, но само от компетентно лице. Всъщност, третата алинея на същия текст е най-категорична в отграничаването между органите на държавна власт и техните администрации, чрез следния изказ - този закон се прилага, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, и за органите на местното самоуправление. По този начин е видно, че освен изпълнителната, и законодателната, и съдебната власт, но и органите на местното самоуправление имат своя собствена администрация.

По един „заобиколен“ нормативен начин може да се търси мястото на „административното“ в системата на властите. Законът за административните нарушения и наказания (ЗАНН) в своя чл. 6 дава ясна законова дефиниция, а именно че административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред. Тоест, законодателят прави функционална връзка между установения ред на държавно управление и административните нарушения, но и между начина за налагане на наказанията за това – по административен ред. Този ред очевидно е процедурен и е обусловен от съответната компетентност на органа на власт, но смислово той трябва да бъде търсен като най-често като проявление при изпълнителната власт, която осигурява спазването на правилата.

Много лаконичното разграничение между трите основни държавни власти може да бъде намерено в следното становище: ”Като работещи части на едно цяло трите власти чрез специфичните си правомощия и компетенции в своите области взаимно осъществяват държавната власт и тя не може да съществува без която и да е от тях. Елементарно

и достъпно казано, законодателната власт създава правилата, изпълнителната власт осигурява и организира прилагането на правилата и съдебната власт следи за спазването на правилата и санкционира (не само в наказателноправния смисъл), когато те се нарушават¹“.

Именно осигуряването и организирането на прилагането на правилата за поведение в определен отрасъл или сфера на държавно управление е основната задача, възложена на органите на изпълнителната власт, наричани най-често „административни органи“. Това става чрез законово възложени им правомощия, като сбор от права и задължения, възможности и отговорности. Тези правомощия могат да бъдат разглеждани и като кръг от компетенции, които са нормативно закрепени. А компетенциите произтичат точно от ресора (отрасъла, сферата на държавно управление), където е призван да действа административния орган.

Както разяснява съдебната практика: „В правната доктрина „компетентността“ се дефинира като кръг от задачи, възложени на отделни органи по осъществяването на определени държавни функции, като израз на специализацията и конкретизацията на тези функции. Съдът приема, че под „компетентност“ следва да се разбира и целият комплекс от права, задължения и отговорности, които носи съответният административен орган при изпълнение на предоставените му с нормативен акт или от друг орган правомощия²“.

Този „кръг от задачи“ всъщност е ресора, обсега да действие, нормативно определената власт на държавния орган – от една страна, но едновременно с това и управлението му на определена сфера на държавното управление (насочващите действия и актове) – от друга страна, а също така и ръководството му на ведомството или ведомствата, които го подпомагат в тази му ангажираност – от трета страна. Именно това последно трето измерение на работа на държавния орган е свързано с разпределението на работата в неговата администрация. Това е най-видно в администрацията на органите на изпълнителната власт, защото в съдебната и в законодателната власт на преден план са органите на власт, а администрацията е категорично по-слабо разпо-

1 Из Решение № 11 от 14.11.2002 г. на Конституционния съд на Република България по конст.д.№ 18/2002 г., особено мнение на съдията Пенка Томчева.

2 Из Решение № 3190 от 27.03.2006 г. на ВАС по адм.д.№ 5829/2005 г., ²V о., докладчик съдията Диана Гърбатова.

знаваема. Напротив, администрацията на органите на изпълнителната власт най-често е преобладаваща в един процес на взаимодействие с външните правни субекти, като органът на власт най-често е видим при издаване на съответния правен акт, т.е. – на завършека на съответното производство.

Инспекторатите в министерствата по Закона за администрацията

Законовата конструкция на администрацията е разписана като базови минимални изисквания в Глава втора „Устройство на администрацията“ на ЗА. Така, от самия строеж на нормативния акт е видно, че законодателят прави едно категорично прокарване на граница между администрацията и органа на власт, който тя подпомага, защото чак Глава четвърта от ЗА е наименувана „Органи на изпълнителната власт“. А пък Глава пета е наречена „Администрация на изпълнителната власт“.

И точно тук се открива законодателният парадокс, който провокира настоящето изследване, защото като че на пръв поглед нормативната логика на ЗА противоречи на типичната правна логика в административното право и процес. Защото в чл. 46, ал. 1 ЗА е записано, че в министерството се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра за осъществяване на административен контрол. Тоест, една от функциите на органа на власт – министъра, нормативно се делегира на звено от неговата администрация – инспекторат. Подобно правно разрешение не се открива и в чл. 46а, ал. 1 ЗА, където законодателят е „малко по-предпазлив“ и просто посочва, че в администрацията на Министерския съвет се създава Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя. Макар, че в пак там, в ал. 2, т.4 е видно, че Главният инспекторат осъществява контрол и извършва проверки по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, както и за други нарушения на служебните задължения, това не е пълният обем от правомощия по административен контрол, който припознава по чл. 46 ЗА. Поради тази причина, настоящата теза ще бъде развита въз основа на този текст, касаещ инспекторатите в

министерствата, а правните разрешения относно Главния инспекторат в администрацията на Министерския съвет ще бъдат разглеждани през призмата на именно този чл. 46 ЗА, който е първичната правна норма, от която като изключение впоследствие е създадена разпоредбата на чл. 46а от ЗА (видно дори като номерация с оглед на законодателната техника).

Въпросът е – при явна законова делегация за общо осъществяване на административен контрол дали е налице нужда на инспектората да има изрично делегиране на правомощия за подобни действия за конкретен случай от своя министър? Отговорът е даден от съдебната практика в два случая, касаещи Инспектората на Министерството на финансите (провокирани от една и съща хронологично съвпадаща вътрешноведомствена ситуация). При първоинстанционното решение по единия случай тричленният съдебен състав съобразява, че „Съгласно чл. 12, ал. 1 от устройствения правилник на министерството инспекторатът осигурява изпълнение на контролните функции на министъра, а дейността му е насочена към всеобхватно, обективно, безпристрастно и точно изясняване на проверяваните случаи и предлагане на мерки за тяхното решаване (чл. 12, ал. 2 от правилника). Следователно функциите на инспектората по проверка на сигнали, регламентирани в чл. 12, ал. 5, т. 1–5 ЗДСл несъмнено включват и преценка на компетентността и евентуално изпращане на сигнала по компетентност, още повече, че при сериозните задължения и отговорности, вменени на министъра на финансите, е практически невъзможно той лично да разпределя и изпраща по компетентност всеки постъпил сигнал³“. От текста на съдебния акт особено важни са два момента – първо, че инспекторатът е ангажиран с контролните функции на министъра, и второ, че практически е невъзможно министърът лично да се ангажира с някои от дейностите във връзка с тези си функции. Това решение е потвърдено от петчленен съдебен състав, където изрично е отразено, че: „За да постанови акта си, решаващият съд, след цялостна и задълбочена преценка на доказателствата по делото и вземайки предвид доводите и възраженията на страните, е достигнал до верни правни изводи. Изложените мотиви са подробни, обосновани и законосъобразни и настоящият съд изцяло ги споделя, поради което

3 Решение № 7097 от 14.06.2016 г. на ВАС по адм.д. № 6543/2015 г., V о., докладчик съдията Мариета Милева.

не намира за необходимо да ги преповтаря в настоящия съдебен акт⁴.

По-обстоятелствени са правните изводи във връзка с разпределението на функциите по административен контрол между министъра и инспектората в министерството му по второто съдебно дело. Първият интересен въпрос изниква, когато съдебният състав, преценявайки функциите на Инспектората на Министерството на финансите (МФ) не само през призмата на ЗА, но както на Устройствения правилник на МФ (УПМФ), така и на Вътрешните правила за дейността на Инспектората на МФ (ВПДИМФ), а също и на приложимия процесуален закон – Административнопроцесуалния кодекс (АПК), приема, че пряко делегиране за работа от проверка на министъра към инспектората не винаги е необходимо. В мотивите на съдебния акт е записано буквално: „проверката започва въз основа на заповед на министъра на финансите за възлагане на проверка или негова писмена резолюция, но във второто изречение на същата норма е посочено, че «когато за проверката се издава заповед...», което предполага, че това не винаги е необходимо по аргумент от чл. 12, ал. 5, т. 3 от Устройствения правилник на МФ. Това тълкуване е възможно и от изрично разписаните в предходните разпоредби действия на ръководителя на Инспектората на МФ и началниците на отдели по предприемане на действия подготовка и организация на извършването на проверки, които по своята същност не се различават от действия по проверка⁵». Именно по изключителната си специфика проверката като основен инструмент за осъществяване на административен контрол не само се намира в ръцете на Инспектората (по принцип), а не на министъра, но и фазите на подготовката, организацията, провеждането и докладването ѝ често не могат да бъдат ясно и точно разграничени. Това съдебно решение е потвърдено на касационна инстанция⁶.

Категоричният революционен подход в горесцитираният съдебен акт може да се търси още в следния текст: „Настоящият съдебен състав намира, че при регламентирана функция на Инспектората на

4 Решение № 12229 от 14.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 9910/2016 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Севдалина Червенкова.

5 Решение № 11760 от 3.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 6547/2015 г., V о., докладчик председателят Донка Чакърова.

6 Решение № 4652 от 13.04.2017 г. на ВАС по адм.д. № 505/2017 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Любомира Мотова.

МФ за извършване на проверки по своя инициатива, създаването на организация на работа, при която е установена практика да се извършват и приключват проверки и без изрична заповед на министъра на финансите и без изрично да му се докладва извършената без разпореждане работа, не може да бъде разглеждана като неизпълнение на служебно задължение по смисъла на чл. 89, ал. 2, т. 1 ЗДСл.“ Точно тук е видно, че законовата регламентация обезсмисля последващо делегиране на функции от органа към звеното на неговата администрация, в случая – инспекторат.

Но „пробивът“ на съдебната практика, с която вече трябва да се съобразяват както правната доктрина, така и бъдещата законодателна дейност, трябва да бъде припознат именно в следните правни изводи: „Тези функции на Инспектората на МФ са съобразени и с общите правила за работата на инспекторатите в министерствата, съдържащи се в чл. 46 ЗА. От така описаните функции на Инспектората на МФ може да се обоснове извод, че на неговият ръководител е нормативно овластен да издава актове като административен орган в отделни области като част от администрацията, която подпомага министъра на финансите при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица (чл. 2, ал. 2 от Устройствения правилник на МФ).“

Правната теория застъпва същата теза: „Когато контролната компетентност се създава самостоятелно, със закон и се обособява в отделна структурна институция, то тя се възлага (в пълен обем) на директора на съответната институция, защото той заема ръководно положение в тази администрация⁷“.

От това следва, че ръководителят на инспектората е законово оторизиран да действа така, както би действал в пълните си правомощия самият министър на финансите при упражняване на функциите си по административен контрол и свързаното с него административно обслужване. Тъкмо така трябва да бъде разбрана тезата за нормативно овластяване на инспекторатите като част от администрацията с квази-правомощия на административен орган. Но скромното мнение на автора на настоящето изследване (която продължава няколко стъпки

⁷ Балабанова, Хр. Административен контрол. Варна, ВСУ „Черноризец Храбър“, 2004, V-114, с. 75.

напред в същата посока виждането на съдебния състав) е, че по силата на чл. 46 ЗА нормативно овластен да действа вместо министъра е целият инспекторат, а не само и единствено неговият ръководител (тоест – както ръководителя, така и който и да е инспектор). Това е така, първо защото законодателят използва термина „инспекторат“, а не „ръководител на инспектората“. Второ, при отсъствието на този ръководител и при липса на разпределяне на неговите професионални задължения между членовете на екипа на инспектората, работата на последния не престава да съществува. Трето, всеки един инспектор по всяка една отделна проверка извършва административен контрол, защото само със заемането на длъжността е обвързан от законово разписаните правомощия, които може и трябва да упражнява по длъжностна характеристика вместо министъра. Четвърто и последно, ако трябва да се извършва проверка на ръководителя на инспектората, то тя може да бъде извършена или лично от министъра, или от който и да е инспектор.

Това е така, защото според правната наука, „компетентността е и израз на конкретизация на тези функции, тъй като компетентността е проявна форма на тези функции⁸“. При буквалното тълкуване на чл. 46, ал. 1 ЗА няма съмнение, че законодателят е предоставил в пълен обем на целия инспекторат в министерството функцията по административен контрол, като конкретизацията на тази функция за инспектората може да се изследва от нормативно възложените му задачи по четвъртата алинея на този законов текст. Именно разумният български законодател нормативно „освобождава“ министърът „лично“ да извършва административния контрол във ведомството си, като овластява за това с нещо като квази-компетентност инспектората на министерството. Затова дори и в този контекст може да бъде разбрано казаното от Стайнов: „Разпределението на компетентностите е едно основно начало за публичното право и за организацията на държавата...“⁹ Тоест, разпределянето на компетентностите между органа на власт и организационните звена в неговата администрация е очаквано на същото основание, както би било и с равен нему орган, подчинен

8 **Зиновиева, Д.** Компетентност на административните органи. С., Сиела, 2000, III-180, с. 8.

9 **Стайнов, П.** Административно правосъдие. 1936. Фототипно издание. БАН, 1993, V-697, с. 369.

нему орган или с неговите заместници. Много удачно е това разпределение да извършва законодателя.

Тук е налице фундаментално тълкувателно решение, което акуратно разяснява, че: „Делегирането представлява възможност, предвидена в закона, временно - за определен случай или период от време, съгласно конкретната обстановка и преценката на горестоящ административен орган, той да предостави част от правомощията си на някой от подчинените му органи. Подчиненият орган издава административни актове въз основа на това специално овластяване от органа, в чиято компетентност поначало е решаването на съответния проблем. Той не запазва за постоянно делегираното правомощие. Обикновено делегацията е продиктувана от фактическата невъзможност по-горният орган да реагира своевременно на необходимостта от издаване на множество актове на територията на по-голям район или цялата страна. Възможността за делегиране на административни правомощия се характеризира с няколко принципни ограничения: никой не може да делегира правомощия, които не притежава; не могат да бъдат делегирани правомощия, които законът определя като изрична компетентност на съответния орган; органът, на когото са делегирани правомощия, не може да ги предоставя другиму. Изследвайки въпроса за делегирането на правомощия, необходимо е да се подчертае неговото принципно различие с други, сходни институти на административното и гражданското право: упражняването на правомощия при заместване и упълномощаването. Заместването се извършва в случаите, когато лицето, титуляр на правомощия, е в обективна невъзможност да ги изпълнява. В тези случаи, предвид необходимостта от непрекъснато функциониране на административния орган, по силата на изрична писмена заповед, отсъстващият титуляр нарежда заместването му от друго, подчинено нему лице. За определения период заместващият изпълнява правомощията на замествания в пълен обем, като върши това от името на замествания орган. За конкретното предложение ОС на ВАС счита, че понятията „заместване“, употребено в настоящото изложение, и „предоставяне за упражняване“, употребено в предложението, са идентични¹⁰“.

Тоест, в хипотезата на чл. 46, ал. 1 от ЗА не става въпрос нито за

10 Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. на ВАС по д. № ТР-4/2002 г., ОСС, докладчик председателят на V отделение Андрей Икономов.

делегиране (правомощията не се предоставят на подчинен на министъра орган, а на структурно звено в администрацията му); нито за заместване (няма писмена заповед на титуляра по отношение на подчинено нему лице, а законова разпоредба); нито за упълномощаване (институт на частното право). Налице е чисто нова правна конструкция, уникална по своя характер – нормативно овластяване на инспекторатите като част от администрацията с квази-правомощия на административен орган. Налице са „квази-правомощия“, защото инспекторатът не е държавен орган, и макар да може да осъществява тези правомощия, те са му предоставени от законодателя все едно като на административен орган. Всъщност, правомощията по административен контрол са си изцяло на министъра, просто тяхното оперативно упражняване се извършва от инспектората, и то по волята на законодателя.

Съображения от подобно естество е изтъкнал в мотивите си съдебния състав във вече цитираното Решение № 11760 от 3.11.2016 г. на ВАС по адм.д. № 6547/2015 г. За база е взета работата по проверка и отговор на сигналите по смисъла на Глава осма „Предложения и сигнали“ от АПК¹¹. Там е проведена една непрекъсната логическа линия в следната насока: „От характера на функциите, възложени на Инспектората на МФ следва, че неговият ръководител отговаря за прилагането на Г. О. от АПК в МФ и подпомага министъра при изпълнение на неговите задължения като ръководител на цялото ведомство в тази специфична област на обществените отношения за работа с подадените до МФ сигнали...функцията за проверка на сигнали несъмнено включват освен работа по сигнала, уведомяване на неговия подател за резултатите то проверката и преценка на компетентността и евентуално изпращане на сигнала по компетентност. Практически е немислимо да се очаква при големите и важни отговорности, вменени на министъра на финансите, той лично да разпределя, преценява компетентност и препраща на други органи всеки постъпил сигнал, както и лично да отговаря на техните податели. Този извод се налага от самия смисъл на административната дейност и разграничението на административни органи, длъжностни лица и държавни служители, който следва да бъде

¹¹ По-подробно за същността и характера на това особено производство, нормативна структурна част от общия административен процес: Младенов, М. Производството по разглеждане и решаване на предложения и сигнали, уредено в Административнотроцесуалния кодекс. // Норма, 2016, № 8, с. 66–95, <http://www.norma.bg/bg/article/440/>.

определящ при тълкуване на осъществяваната от тези лица дейност... По изложените съображения настоящият съдебен състав не възприема аргументите за липса на разпределение на отговорностите между министъра на финансите и ръководителя на Инспектората на МФ...“ Следвайки аргументацията на съдебния състав, можем да приемем, че разпределението на отговорностите между органа на власт и ръководителя на структурното звено в неговата администрация, основано на изрична законова разпоредба, представлява именно този нов правен конструкт – нормативно овластяване на инспекторатите като част от администрацията с квази-правомощия на административен орган. Тук е мястото за втори път да бъде напоменено, че авторът на настоящето изложение разглежда това нормативно овластяване насочено не само към ръководителя, а към целия инспекторат на министерството, видно от разпоредбата на чл. 46, ал. 1 ЗА.

Инспекторатът на министъра на правосъдието по Закона за съдебната власт

Първата алинея на чл. 372 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) постановява, че към министъра на правосъдието има инспекторат, който проверява дейността на държавните и частните съдебни изпълнители, на съдиите по вписванията, включително дейността по образуването, движението и приключването на изпълнителните дела, делата по вписванията и обобщава и анализира практиката по тези дела; проверява дейността на длъжностните лица по регистрацията по Закона за търговския регистър; проверява и анализира дейността на нотариусите съвместно с инспектор-нотариуси; подпомага министъра на правосъдието при осъществяване на правомощията му по изготвяне на предложения за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления, както и за изготвяне на становища по направени предложения за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления; осъществява текущ контрол за правилното организиране и провеждане на стажа за придобиване на юридическа правоспособност и участва в провеждането на изпита за придобиване на юридическа правоспособност; организира и координира наблюдението по

прилагането на нормативните актове, свързани със съдебната система, и изготвя периодични доклади до министъра на правосъдието за обобщаване на резултатите от наблюдението; проверява дейността на синдиките по Търговския закон; извършва и други проверки, възложени от министъра на правосъдието. Втората алинея на същия законов текст изрично посочва, че проверките се извършват по план, утвърден от министъра на правосъдието. Видно от законовия текст, този инспекторат извършва организационна, координационна, аналитична и други видове дейности, но основната е контролната такава – по извършване на проверки.

И тук е налице съдебна практика, която безсъмнено приема, че инспекторатът е овластен да действа по силата на нормативната уредба, а не по волята на министъра. По-интересното е, че съдебният състав приема, че подписаното от отделен инспектор писмо се счита за отговор на самия министър: „От страна на министъра на правосъдието отговор на тази молба е даден с писмо рег. № 94-В-196/11 от 10.10.2013 г., изготвено и подписано от инспектор в Инспектората на министъра на правосъдието по Закона за съдебната власт, който, според чл. 372, ал. 1, т. 3 от този закон проверява дейността на длъжностните лица по регистрацията по Закона за търговския регистър¹²“. Въпреки обезсилването на това решение от касационната инстанция¹³, трябва да се отчете, че в мотивите си тя преповтаря горните правни изводи в тази им част, като обезсилването се дължи на други съображения, от процесуалноправен характер, който прави производството недопустимо, но това не касае материалноправните институти, предмет на разглеждане в настоящето изложение. По друг начин казано, ако съдебното производство бе допустимо, правната обосновка относно конструкцията на нормативно овластяване на инспекторатите като част от администрацията с квази-правомощия на административен орган би била потвърдена изцяло за пореден път.

Това виждане може да бъде подкрепено и с анализиране на законодателния изказ. Например, в чл. 75, ал. 1 от Закона за частните съдебни изпълнители (ЗЧСИ) е отразено, че министърът на правосъдието

12 Решение № 6098 от 8.05.2014 г. на ВАС по адм.д. № 2269/2014 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков.

13 Решение № 12675 от 24.10.2014 г. на ВАС по адм.д. № 8517/2014 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Ваня Анчева.

упражнява контрол върху дейността на всеки частен съдебен изпълнител чрез инспектори от Инспектората на министъра на правосъдието по Закона за съдебната власт и чрез финансови инспектори от Министерството на правосъдието. Интересно е обаче наименованието на чл. 75 ЗЧСИ – „Контролни органи“. Налага се изводът, че законодателят подвежда под общ знаменател министъра на правосъдието, Инспектората на министъра на правосъдието по Закона за съдебната власт и финансови инспектори от Министерството на правосъдието.

При друг съдебен състав се вижда пределно ясно неразграничаването между ведомство, орган на власт и структурно организационно звено в администрацията на органа на власт: „...съдът разглежда само тези, относими към конкретния правен спор, свързан с твърдение за наличие бездействие на Министерство на правосъдието, в лицето на министъра на правосъдието и служителите на Инспектората по ЗСВ¹⁴“. Трябва да сме далеч от мисълта, че съдебният състав не прави разлика между тези правни институти на публичното право. Разлика има, но няма нужда от разграничение, когато по силата на законова разпоредба – чл. 372 ЗСВ се виждат квази-правомоцията на инспекторите все едно че са административния орган – министър, при извършване на проверките. Не случайно в мотивите съдията-докладчик е записал „служителите на Инспектората по ЗСВ“, очевидно следвайки подход, сходен със застъпената по-горе от автора на настоящето изследване теза, че нормативното овластяване на инспекторатите касаят всеки един член от екипа им, т.е. всеки един инспектор поотделно, заедно с ръководителя, и ведно с цялото структурно звено. И трите проекции на овластяване са налице – звеното, ръководителя му и всеки член от екипа на звеното поотделно.

Интересен би бил въпросът, какво би се случило, ако липсва утвърден от министъра на правосъдието план за извършване на проверки по смисъла на чл. 372, ал. 2 ЗСВ? Причините за това могат да бъдат различни: няма действащ министър на правосъдието; същият не желае да утвърди такъв план; планът е отменен; и т.н. Също така се поставя изключително резонният въпрос – Инспекторатът на министъра на правосъдието по Закона за съдебната власт не действа ли и по сигнала

14 Решение от 16.11.2009 г. на Административен съд – София по адм.д. № 2807/2008 г., Решение на Административен съд - София по адм.д. № 2807/2008 г., председател Миглена Недева.

ли, подадени във връзка с компетентността му по сферите, посочени в точките на първата алинея на чл. 372 ЗСВ? Отговорът може да бъде само еднозначен – компетентността на този инспекторат е нормативно закрепена и въз основа на нея той има пълна свобода за действие и всички задължения за работа във връзка с правомощията си. Той „все едно“ е орган на власт във връзка с функциите си, като водещите от тях са контролните функции по проверки. Министърът е типичния и основен орган на власт, но той само санкционира работата на този специфичен инспекторат, утвърждавайки плана му за действие. И без план, Инспекторатът на министъра на правосъдието по Закона за съдебната може и е длъжен да действа, защото има нормативна овластеност за това, и то – директно от законодателя. Същият отговор е налице и при работата по проверки, провокирани от сигнали, т.е. извън утвърдения план за извършване на проверки. Контролната компетентност е предоставена от законодателя по сфери и насоки на действие. Тя не може да бъде ограничавана от план за действие, отричайки и други възможности за сезиране и ангажиране на правомощия, и то ясно и точно разписани от законодателя.

Заклучение

Първо, чест прави на съдебните състави, че в посочените съдебни решения разглеждат доколкото е възможно от съдържателна страна работата на инспекторатите към министерствата, макар по природата си същата да не подлежи на директен съдебен контрол. Тя може да бъде преценявана само и единствено чрез актовете и действията на органа на власт, в случая – министъра.

Второ, разпределянето на компетентности от органа на власт към организационни звена в неговата администрация може да стане по няколко начина от самия орган, но също така и на автономно основание от законодателя, чрез изрично разписани разпоредби в законови нормативни актове.

Трето и последно, нормативно овластяване на инспекторатите като част от администрацията с квази-правомощия на административен орган е оригинална правна конструкция, която трябва да бъде възприета като още една възможност за ефективна работа на органите

на власт и техните администрации в полза на държавата и обществото.

Правото е динамична система, която подлежи на постоянно развитие. Законодателните разрешения провокират съдебна практика, а двете – правна доктрина. Логическият кръг на това развитие може да се развие с още по-голям интензитет и по обратния начин: доктрина-практика-нормотворчество. Настоящата разработка има доброто желание да бъде скромнен принос в тази насока.