

# РЕЛАЦИИ МЕЖДУ АДМИНИСТРАТИВНИЯ ОРГАН, АДМИНИСТРАЦИЯТА И ДРУГИ ИНСТИТУТИ НА ПУБЛИЧНОТО ПРАВО (Част I)

*д-р Младен Младенов*

## Увод

Като общо правило, материята на публичното право постоянно повдига множество *практически и теоретични* въпроси. Причините за това могат да се търсят в няколко насоки. На първо място, динамиката на политическите, социалните и икономическите процеси индуцира промени първо в публичното, и едва след това – в частното право. На второ място, публичното право предполага много повече правни отрасли и подотрасли, отколкото частното право. На трето място, специализацията на правните материи в публичното право не винаги отразява промените в останалите публично-правни сфери при евентуалните изменения и допълнения на нормативните актове. На четвърто място, публичното право борави с различни, с нови, както и с не напълно утвърдени термини и дефиниции. И на последно пето място, правната доктрина, както и административната и съдебна практика не винаги са единни относно съдържателните измерения на правни институти и конструкции от публичното право. Защото „правната практика може би в края на краищата не е нещо друго, а дълбоко скептична интерпретация“<sup>1</sup>. Тоест – дава крайно рационално, но предпазливо решение на юридическите казуси.

Административното право (което в синтезиран смисъл трябва да се разбира като *единство* между материално административно право, административен процес и административнонаказателен процес) е може би най-обемния и най-сложния правен отрасъл от публичното право. Именно този отрасъл има всекидневно проявление във всички зони на обществени отношения („различията на правните аспекти в техните практически ситуации“<sup>2</sup>), във всяка област на държавното управление, както по отношение на правна-

---

<sup>1</sup> **Dworkin, R.** Law's Empire. Universal Law Publishing Co.Pbt.Ltd. India, New Delhi, First Indian Reprint 2002, XI-453, p. 228.

<sup>2</sup> **Murphy, L.** What Makes Law. Cambridge University Press, USA, New York, 2014, IX-187, p. 109.

та сфера на всеки един правен субект (макар и това да не се отчита поради перманентния характер на това въздействие).

Проблематиката в административното право е практически безкрайна и може да се търси още от наименованието на този клон на правото. Тя може да се търси във „взаимодействия и взаимоотношения между ценности и доктрини“<sup>3</sup>. Именно тук ще бъдат концентрирани усилията в настоящето изследване – ще бъде направен скромен, но сериозен опит да бъде разяснена разликата между административния орган от една страна, администрацията – от втора страна, и други институти на публичното право – от трета страна. Едновременно с това ще бъде осветлена функционалната връзка между тези понятия и правни явления. Налице е състояние на *припокриване* между тях, едновременно със сравнение и съпоставяне на разлики и прилики. Затова тук ще се търсят насоките и точките на релации в различни съотношения на вариантност. С такъв подход е съгласна и правната наука, която приема, че „правните норми биха могли да се видят като условни релации между определени случаи и нормативните последици, прикрепени към тях“<sup>4</sup>. Очевидно, с още по-голяма степен това се отнася към най-абстрактните правни норми, а именно – правните институти. Както бе отбелязано и по-горе, в административното право като част от публичното право, това е още по-предизвикателно за изясняване. При системен подход обаче би трябвало да се достигне до висока степен на разкриване на тези взаимовръзки.

## Органи на държавна власт

За да изследваме правния институт на административния орган, трябва да осветлим голямото множество на органите на държавна власт, чийто съставен елемент е той. Нормативната рамка на основния закон може и трябва да бъде отправна точка за това. В чл. 1, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) е записано, че цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. Следователно, конституционният законодател е закрепил органите на държавна власт (като правно понятие) именно във второто изречение на чл. 1, ал. 2 КРБ.

Но различните проявления на органите на държавна власт могат да

---

<sup>3</sup> **Craig, P.** UK, EU and Global Administrative Law. Cambridge University Press, United Kingdom, Cambridge, 2015, VI-808, p. 13.

<sup>4</sup> **Navarro, P. E., Rodriguez, J. L.** Deontic Logic and Legal Systems. Cambridge University Press, USA, New York, 2014, II-244, p. 125.

се търсят както в тази нормативната среда, така и в административната и съдебна практика, а също и в правната доктрина. За терминологична яснота и улеснение още тук трябва да се отбележи, че *органите на държавна власт често на именувани „държавни органи“*, като няма никаква съдържателна разлика от правна страна между едното и другото понятие.

Първо, следвайки систематиката на самата Конституция, по начало тези органи са *групирани* в законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и в местното самоуправление и местната администрация. Това е изразено по категоричен начин от разпоредбата на чл. 8 КРБ. Условно казано, това са „конституционни държавни органи в една от трите власти“.

Второ, макар за някои от тях да има конституционна разпоредба, намираща се в съответната глава на основния закон, по дефиниция е ясно, че *те не принадлежат* към една от трите власти. Пример за това са Сметната палата и омбудсмана, които се срещат в Глава трета „Народно събрание“. Президентът на Републиката е предвиден в отделна конституционна глава, като същият подход е наличен и по отношение на Конституционния съд. Условно казано, това са органи „конституционни държавни органи извън трите власти“.

Тук трябва да бъде отбелязано изрично, че и първата, и втората категория органи са „конституционноопределени органи на държавна власт“.

Трето, няма конституционно ограничение да се създават *и други органи* на държавна власт, извън конституционноопределените такива. Това е потвърдено и от Конституционния съд на Република България чрез следната обосновка: „Една от най-характерните отлики на изпълнителната власт спрямо законодателната и съдебната се изразява в разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява управлението в държавата. Независимо от разликите в конституционното устройство на държавите органите, които са преки участници в законодателния процес, и тези, които осъществяват правораздаването, са навсякъде строго определени. Тази определеност се налага от естеството на законодателната и правораздавателната дейност. Твърде различно е положението при осъществяването на управлението на страната. Много различни и променливи са задачите, които изпълнителната власт във всяка държава, включително и в нашата, има да решава. В различни моменти от живота на обществото се променя и остротата, с която отделните проблеми се поставят. Затова управлението е много по-динамична сфера на държавна дейност в сравнение със законотворчеството и правораздаването. Отражение на това обстоятелство е нецелесъобразността да се определят конституционно, т.е. максимално стабилно, всички административни органи. Тъкмо поради тази причина конституционният законодател се е отказал от идеята да установи чрез конституционна норма вида и броя на министер-

ствата, макар че в йерархията на административните органи те заемат място непосредствено след Министерския съвет, който е най-висшият изпълнителен орган в страната. Затова нормата на чл. 1, ал. 2, изр. 2 от Конституцията не може сама по себе си да послужи като основание за упрек срещу създаването и съществуването на един административен орган. За този вид органи Конституцията не създава *numerus clausus*, тъй като разнообразните и променящи се нужди на управлението са несъвместими с подобен подход, който би отнел на административната дейност присъщата ѝ гъвкавост. От тези съображения се диктува необходимостта на Министерския съвет като висш изпълнителен орган в държавата да бъде призната възможност да учредява непредвидени в Конституцията административни органи и да определя със свои актове тяхното устройство и компетентност. Тази възможност Конституцията му предоставя с нормата на чл. 105, ал. 2. Общото ръководство на държавната администрация, за което текстът говори, включва и възможността да се създават непредвидени от Конституцията административни органи. Както е отбелязал Конституционният съд в мотивите си към решението по к.д. № 18 от 1993 г. (ДВ, бр. 97 от 1993 г.), тези органи могат да бъдат и централни ведомства без ранг на министерства<sup>5</sup>.

Така обосновано, от гореказаното е ясно, че органи на държавна власт *могат да се създават* от Великото народно събрание с Конституцията, от Народното събрание със закони и други негови актове, както и от Министерския съвет с негови актове.

В своята Глава четвърта Законът за администрацията (ЗА) изброява органите на изпълнителната власт. Налице е стройна систематика, произтичаща от разпоредбата на чл. 19 ЗА. На първо място, органите на изпълнителната власт се подразделят на централни и териториални. На второ място, централни органи на изпълнителната власт са изредени по следния начин: Министерски съвет, министър-председател, заместник министър-председатели, министри. На трето място, като териториални органи на изпълнителната власт са посочени областните управители и кметовете на общини, на райони и на кметства и кметските наместници. На четвърто място, систематиката се допълва чрез законодателната аксиома, че за органи на изпълнителната власт се считат и председателите на държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

<sup>5</sup> Решение № 5 от 7.07.1994 г. на КС на РБ по конст.д. № 3/94 г., докладвано от съдията Теодор Чипев.

Освен по *критерия за изричното им посочване в нормативен акт*, органите на държавна власт (държавните органи) могат лесно да бъдат разпознати и по един друг *критерий – по актовете, които издават*. В този смисъл е налице следната практика на Конституционния съд: „Природата на държавните органи се проявява в правомощието им да издават властнически волеизявления във формата на правни актове. В теорията тези правни актове се класифицират по различни начини, но в конкретния случай, като че ли от най-голямо значение е класификацията им на нормативни (съдържащи правни норми, отнасящи се до неопределен и неограничен кръг от правни субекти и имащи многократност на приложението и правното им действие), общи (актове с еднократно действие, с които се създават права или задължения, или непосредствено се засягат права или законни интереси на неопределен кръг лица, които не са идентифицирани индивидуално) и индивидуални (актове, с които се поражда, изменят и прекратяват правоотношения и се отнасят до конкретни правни субекти, които са индивидуализирани). Правомощията на държавните органи да издават правни актове произтича от това, че те са носители на империум, който има публичноправна природа. Оттук следва и публичноправната същност на компетентността, включваща определена система от правомощия. Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особена юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия. Доколкото ВСС не е нито правосъден, нито правораздавателен орган, а административен орган на съдебната власт, възлагането със закон да приема подзаконовни нормативни актове е съвместимо с неговите конституционни функции. Широко възприето е виждането, че дейността на органите на държавна власт, наред с вътрешноорганизационната работа и тази по изпълнение на законите, включва и дейност по издаването на правни актове, някои от които могат да имат нормативен характер. В този смисъл, органите на изпълнителната власт имат възможност да издават властнически актове, включително и да създават правила за поведение в сферата на държавното управление.“<sup>6</sup>. Следователно, качеството „държавен орган“ може да бъде изведено и от нормативното овластяване за действия във връзка с управлението, в едни или други функционални насоки на същото, при наличието на *imperium* (властта да се заповядва, изпълнително-разпоредителната власт).

---

<sup>6</sup> Решение № 9 от 3.07.2014 г. на КС на РБ по конст.д. № 3/2014 г., съдия докладчик Пламен Киров.

## Административни органи съгласно Административнопроцесуалния кодекс

За разлика от нормативния подход в основния закон (КРБ) и в общия устройствен за администрацията закон (ЗА), законодателният метод в общия процесуален за администрацията закон е по-различен. Нормативният подстъп в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) по отношение на органите не е на базата на критериите за групиране и йерархичност, а се основава на наличието на административни правомощия. Налице е законодателна дефиниция в § 1, т. 1 от Допълнителни разпоредби на АПК, която гласи: „Административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон.“ Изразът „както и“ очертава ясен вододел между две нормативни предложения, които трябва да бъдат разгледани детайлно.

*По предложение първо на § 1, т. 1 АПК – орган, принадлежащ към система на изпълнителната власт*

Както вече бе споменато по-горе, не е налице конституционна систематика на видовете органи в изпълнителната власт, защото според цитираното Решение № 5/1994 г. на КС не се „определят конституционно, т.е. максимално стабилно, всички административни органи“. Макар и Законът за администрацията да дава някаква обща картина, тя е само „групираща систематика по видове органи“, изразена чрез техните наименования в съответната им йерархичност. Но дори и тук не е налице пълно изброяване на „всички административни органи“.

Опит в тази насока е направила самата *изпълнителна власт чрез един свой продукт*, който е предвиден в законодателството (съобразно чл. 61, ал. 1, б. „а“ ЗА към Министерския съвет се създава и поддържа Административен регистър). Този продукт съдържа информация за административните структури и свързаните с тях юридически лица по чл. 19, ал. 8, структурите по чл. 60, ал. 1 и съветите по чл. 21, включително за техните ръководни органи. Петата алинея на чл. 61 ЗА е в смисъл, че обстоятелствата, които се вписват, условията и редът за воденето, поддържането и ползването на Административния регистър, както и отговорността за неизпълнение на задълженията във връзка с регистъра се определят с наредба, приета от Министерския съвет.

Според систематиката на този нормативен акт<sup>7</sup>, в Глава втора на същия,

<sup>7</sup> Наредба за административния регистър, приета с ПМС № 14 от 22.01.2016 г., обн., ДВ, бр. 8 от 29 януари 2016 г., изм. и доп., ДВ, бр. 5 от 17 януари 2017 г.

е уредена проблематиката относно информацията за административните структури и ръководните им органи. В нейният Раздел I са визирани подлежащите на вписване обстоятелства в Административния регистър. Принципната постановка се извежда от чл. 8 от Наредбата, който гласи, че за *едноличните и колегиалните органи* се вписват имената, правомощията и нормативният акт, от който те произтичат, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, адресът на електронната поща, степен на разпоредител с бюджет. Също така, за заместниците на еднолични органи се вписват някои от горните обстоятелства, както и техните ресори и актът, с който са определени; за председателите на колегиални органи се вписват определени обстоятелства от горните, също така и за техните заместници и за членовете на колегиални органи. Както е видно, тук е налице релация между административни структури от една страна, и ръководните им органи – от друга страна. При тази поредност на изброяването, би могло да се достигне до заблудата, че първичното са административните структури, а вторичното – ръководните им органи. Такова разбиране би влязло с грубо противоречие на теорията и практиката на държавна власт. Правомощия (овластявания) имат съответните органи в техния персонален състав (едноличен или колективен), а не административните структури сами по себе си. Те просто подпомагат органа на държавна власт при упражняване на правомощията му.

Вън от горното, Наредбата за административния регистър прави ясно разграничение между *органи* (чл. 8) и *административни структури* (чл. 9). Последната разпоредба указва, че за всяка административна структура на централната администрация се вписват съответно: наименованието и адресът, БУЛСТАТ, адресът на страницата в интернет, адресът на електронната поща и телефонът за връзка; наименованието на акта за създаване, броят и годината на „Държавен вестник“, в който актът е обнародван или изменен; функциите на административната структура; областите на политика, в които са функциите на административната структура; броят и годината на „Държавен вестник“, в който е обнародван, изменен или допълван устройственият правилник, ако правилникът подлежи на обнародване; името на главния секретар, съответно на постоянния секретар по отбраната, на постоянния секретар в Министерството на външните работи, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, адресът на електронната поща; общата численост на служителите по служебно и по трудово правоотношение и разпределението по административни звена; наименованията и функциите на административните звена и длъжностите на пряко подчинение на органа на власт, включително длъжностите и имената на членовете на политическия кабинет; наименованията и функциите на главните дирекции, дирекциите, отделите и секторите, датата на създаване, преобразуване или

закриване; наименованието, седалището, териториалният обхват, функциите и численост на териториалните звена; наименованията на административните звена на подчинение на органа на власт, организирани като дирекции в състава на областната администрация; имената на служителите на ръководни длъжности, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, електронните им адреси; имената, длъжността, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, както и адресите на електронната поща на служителите, които издават индивидуални административни актове, включително правното основание, на което това им е възложено; общият брой и разпределението по административни звена на незаетите длъжности по служебно и по трудово правоотношение; наименованията на подчинените административни структури и на съветите по чл. 21 от Закона за администрацията. Видно е, че нормотворецът прави ясна диференциация от една страна на административния орган, а от друга – на неговата администрация (административна структура) чрез *съставните ѝ части* – административни и териториални звена, подчинени административни структури, служителите по служебно и по трудово правоотношение, административните звена и длъжностите на пряко подчинение на органа на власт и така нататък.

По-комплексен подход е налице в чл. 10 от Наредбата за административния регистър, защото там областните администрации и областния управител се разглеждат в тяхната *функционална неделимост*. Разпоредбата е в смисъл, че за областните администрации и за областния управител като едноличен териториален орган на изпълнителната власт, се въвежда общ запис, който включва: правомощията на областния управител и нормативния акт, от който те произтичат; степен на разпоредител с бюджет; функциите на главния секретар; броя и годината на „Държавен вестник“, в който е обнародван, изменян или допълван устройственият правилник на областните администрации; наименованията и функциите на дирекциите в общата и в специализираната администрация. Изводът е, че общият запис всъщност е отразяване на информация за областния управител като орган на власт, като тази информация частично важи и за областната администрация. Общият запис е основния носител на информация за тези нормативно предвидени същности. Впоследствие, за всяка областна администрация се вписват: наименованието и адресът, БУЛСТАТ, адресът на страницата в интернет, адресът на електронната поща и телефонът за връзка; името на областния управител, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, адресът на електронната поща; имената на заместник областните управители, техните ресори и актът, с който те са определени, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, електронните им адреси;

наименованията и функциите на отделите и секторите, датата на създаване, преобразуване и закриване; други обстоятелства. Обяснението за такъв подход тук би могло да се търси в особената управленска и правна природа на областния управител – представител на централното правителство по места. Макар и да има множество и разни законово закрепени правомощия, те произтичат от *imperium-a* на правителството. Образно казано, и областният управител, и неговата администрация са „с изнесено работно място“, упражнявайки функциите и задачите на висшия орган на изпълнителната власт при ясно определена местна подведомственост.

Нормативният маниер за общ запис е виден и от чл. 11, ал. 1 от Наредбата, но той се отнася само за различните по видове кметове, като общинската администрация се третира отделно. В този смисъл, за кметовете на общини, на райони и на кметства като органи на изпълнителната власт в общината се въвежда общ запис, който включва: правомощията на кмета съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация; степен на разпоредител с бюджет. За всяка общинска администрация се вписват: наименованието и адресът на общинската администрация, БУЛСТАТ, адресът на страницата в интернет, адресът на електронната поща и телефонът за връзка; датата на приемане, изменение и допълване на устройствения правилник на общинската администрация; името на кмета на общината, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, адресът на електронната поща; имената на заместник-кметовете на общината, техните ресори, както и актът, с който те са определени, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, електронните им адреси; името на секретаря на общината, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, адресът на електронната поща; наименованията и функциите на административните звена и длъжностите на пряко подчинение на кмета на общината; наименованията и функциите на дирекциите, на отделите и секторите, датата на създаване, преобразуване или закриване; общият брой и разпределението по населени места на изнесените работни места; други обстоятелства. За всяка администрация на район в градовете с районно деление се вписват същите обстоятелства. За всяко кметство се вписват: наименованието, териториалният обхват и адресът на кметството, адресът на страницата в интернет, адресът на електронната поща и телефонът за връзка; имената на кмета на кметство, неговите правомощия и актът, от който те произтичат, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, адресът на електронната поща; численост на служителите, на които работодател е кметът на кметство; броят на незаетите длъжности по служебно и по трудово правоотношение. И не на последно място, за кметските наместници се вписват: наименованието на населеното място, в което

е назначен кметски наместник, както и имената на кметския наместник, неговите правомощия и актът, от който те произтичат, датата на встъпване в длъжност и датата на освобождаване от длъжност, адресът на електронната поща. Отликите между различните по степен кметове и наместници от една страна, и общинската администрация – от друга е повече от набиваща се на очи. Нещо повече – тук е налице е нееднаквост на наименованията, като администрацията не е „кметска“, а „общинска“, т.е. – не е „администрация на кмета“. Това действително е така, защото същата администрация подпомага и Общинския съвет при изпълнение на неговите правомощия.

По-нататък, съгласно чл. 12 от Наредбата се въвежда общ запис за всеки вид специализирана териториална администрация и за нейния ръководен орган, като тук нормотворецът отново въвежда *разграничение между орган и администрация*. Това прокарване на граница между администрация и орган е въз основа на ръководството на първото правно образувание от страна на второто.

Що се касае до съветите, понеже те използват администрацията на някой от органите на власт, за тях правилото на чл. 13 от Наредбата предвижда, че за съветите като консултативни органи към орган на изпълнителната власт се вписват: наименованието и адресът, адресът на страницата в интернет, адресът на електронната поща и телефонът за връзка; наименованието на акта за създаване, датата на създаване, преобразуване или закриване; функциите и задачи; областите на политика, в които са функциите и задачите; численост и поименен състав; наблюдатели, които участват в работата без право на глас; създадените от съветите работни групи и техните задачи; наименованието на звеното или длъжността на служителя, които изпълняват функциите на секретариат, адресът на електронната поща. По този начин се прави опит за персонификация както на състава на съветите, така и на лицата, които комуникират от тяхно име.

Според самия Административен регистър към Интегрираната информационна система на държавната администрация<sup>8</sup>, органите на изпълнителната власт се групират, както следва:

Първо, *ръководни органи на административни структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание*. Това може да бъде държавна комисия (например: Комисия за енергийно и водно регулиране), заместник-председател (например: заместник-председател на Комисията за защита от дискриминация), комисия (например: Комисия за защита на конкуренцията), надзорен съвет (например: Надзорен съвет на Националния осигурителен институт), подуправител (например: подуправител на Националната здрав-

<sup>8</sup> Наличен на: [https://iisda.government.bg/ras/governing\\_bodies](https://iisda.government.bg/ras/governing_bodies).

ноосигурителна каса), председател (например: председател на Комисия за регулиране на съобщенията), ръководен орган (например: ръководен орган на Комисия за публичен надзор над регистрираните одитори; Комисията е специализиран държавен орган за регулиране и надзор по смисъла на чл. 70, ал. 1 от Закона за независимия финансов одит), съвет (например: Съвет за електронни медии), управител (например: Управител на Националния осигурителен институт).

Второ, *централни органи на изпълнителната власт* – Министерски съвет, министър-председател, заместник министър-председатели и министри.

Трето, *считат се за органи на изпълнителната власт*: председатели на държавни агенции (например: Държавна агенция за българите в чужбина), държавни комисии (например: Държавна комисия по стоковите борси и тържищата), изпълнителни директори на изпълнителни агенции (например: изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Медицински одит“), ръководители на държавни институции, създадени със закон или постановление на МС, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (например: директор на Агенция за държавна финансова инспекция), държавна комисия (например: Държавна комисия по хазарта), заместник главен директор (например: заместник главен директор на Главна дирекция „Охрана“), заместник-председател (например: заместник-председател на Български институт по метрология), изпълнителен директор (например: изпълнителен директор на Антидопингов център).

Четвърто, *ръководни органи на специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт*. Тук могат да бъдат дадени за пример директор на Басейнова дирекция „Дунавски район“, директор на Дирекция „Национален парк Централен Балкан“, директор на Лесозащитна станция – Пловдив, директор на Областна дирекция „Земеделие“ – Видин, директор на Регионална здравна инспекция – Силистра и началник на Регионално управление на образованието – Бургас.

Тръгвайки от общите положения към частните случаи, Административният регистър очевидно цели групираща систематика на органите на изпълнителната власт и на административните структури, с цел пълен обхват на всички ангажирани в изпълнително-разпоредителната дейност на държавата. Именно затова при следващата дедукция – изброяване на всеки един от административните органи, стремежът е към цялостна правно-статистическа картина. Така, тръгвайки от индукцията и приключвайки с дедукцията, Административният регистър се явява един доста удачен инструмент (но съвсем не перфектен!) за осветяването на органите, принадлежащи към системата на изпълнителната власт по смисъла на предложението първо на § 1, т. 1 от АПК.

*По предложение второ на § 1, т. 1 АПК – носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон*

Тук са налице две хипотези. Първата хипотеза касае *служители от администрацията, на които със закон се възлагат административни правомощия*. Втората е във връзка с административни правомощия на *който и да е субект извън системата на изпълнителната власт* (каквото несъмнено е Висшия съдебен съвет, съобразно цитираното по-горе Решение № 9/2014 г. на КС).

Що се касае за първата хипотеза, тук могат да бъдат давани множество примери на посочване на такива органи в законови текстове. Първият подход към първата хипотеза е на *изричното им изброяване*. Според чл. 7 от Закона за Националната агенция за приходите (ЗНАП), органи по приходите са: изпълнителният директор и неговите заместници; териториалните директори и техните заместници; директорите на дирекции, началниците на отдели и сектори; служителите, заемащи длъжност „държавен експерт по приходите“, „държавен инспектор по приходите“, „главен експерт по приходите“, „старши експерт по приходите“, „експерт по приходите“, „главен инспектор по приходите“, „старши инспектор по приходите“ и „инспектор по приходите“; органи на агенцията са и служителите, заемащи длъжност „държавен публичен изпълнител“, „главен публичен изпълнител“, „старши публичен изпълнител“ и „публичен изпълнител“.

Вторият подход към първата хипотеза е *препратка към друго качество на „орган“*, *намиращ се в определена административна структура*, например – съгласно чл. 57, ал. 1 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), полицейски органи са органите на Главна дирекция „Национална полиция“, Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“, Главна дирекция „Гранична полиция“, областните дирекции, дирекция „Миграция“, дирекция „Вътрешна сигурност“, дирекция „Международно оперативно сътрудничество“, Специализирания отряд за борба с тероризма и звената „Общинска полиция“.

Третият подход към първата хипотеза е на *идентифицирането им чрез съответната посочена в закон изпълнително-разпоредителна дейност*. Съгласно § 1, т. 9 от ДР на Закона за митниците (ЗМ) „митнически органи“ са длъжностните лица от митническите учреждения, които осъществяват митнически надзор и/или извършват контрол или дейност по разследване по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Също тук могат да бъдат причислени и органите, които са посочени по най-общ начин, например „контролните органи на БАБХ“ по смисъла на чл. 11а от Закона за Българската агенция за безопасност на храните (ЗБАБХ). В този нормативен акт нито има изброяване на тези органи, нито има законова дефиниция за тях. Самата

разпоредба е в смисъл, че при изпълнение на служебните си задължения контролните органи на БАБХ се легитимират със служебна карта, а служителите, работещи на граничните инспекционни пунктове, носят и униформено облекло. Явно е, че може да има както различие, така и съвпадение между „контролни органи на БАБХ“ от една страна и „служители на БАБХ“ – от друга страна. Съдебна практика тук не е налична, за да могат да се обосноват ясни и категорични тези. Очевидно тук законодателят е използвал терминът „контролни органи“ в най-широкият му смисъл, имайки предвид не само органите за управление на БАБХ (които са ясно посочени в Глава трета от закона), но и служителите от агенцията, натоварени с контролни функции. Тоест, понятието тук има функционално значение, а не значение на субординация и йерархичност.

Извън случаите на изрично посочване в закон (не по смисъла на разглежданата първа хипотеза, а вън от нея), *органи на изпълнителната власт могат да делегират свои правомощия на други лица*. Такъв пример е налице в чл. 7, ал. 3 ЗНАП, който гласи, че изпълнителният директор и териториалният директор упражняват правомощията по чл. 7, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и могат да оправомощават със заповед своите заместници или да определят други служители от агенцията да упражняват техни правомощия.

Втората хипотеза не е предмет на настоящето изследване в тесния смисъл на думата, но трябва да бъде засегната, за да се осветли изцяло и в първоначалния му вариант замисъла на законодателя във второто предложение на § 1, т. 1 от ДР на АПК, в смисъл, че административен орган е и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Тук е налице практика, която по изключително принципен начин прави отлика между публичноправните и *частноправните субекти с качество на административен орган* – от една страна, и *различните качества на органа на държавна власт в държавното управление и при управлението на стопански субект – от друга страна*. Тази тълкувателна съдебна практика приема, че „Административни са правомощията в сферата на изпълнителната власт. Органът е административен, когато действа в това си качество, т.е. само при упражняване на административни правомощия. В случая, министърът не действа като орган от системата на изпълнителната власт, а като орган на търговско дружество. Правилникът изрично посочва, че орган на дружеството е едноличният собственик на капитала, а правата му се упражняват от ресорния министър. Липсва и изрична законова разпоредба по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, която да оправомощава органите на дружеството с административни правомощия. Изискването, правомощията да са предоставени със закон, се отнася само за частноправните субекти, не

и за държавните органи. Под закон се има предвид конкретният вид нормативен акт, а не нормативен акт изобщо. Това значи, че ако правомощията са възложени с подзаконов нормативен акт, частноправният субект няма да има качеството на административен орган по смисъла на кодекса и спрямо него кодексът няма да намира приложение. Извършените от съответния ресорен министър действия по управление и разпореждане със собствен на дружеството имот са единствено в качеството му на орган на стопански субект, а не като орган на държавна власт и предвид липсата на изрична правна норма в закон, която да му предоставя такава властническа компетентност. Горното обосновава извод, че органите на търговските дружества с държавно участие в капитала не са административни органи по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК<sup>9</sup>. Тук е налице буквално тълкуване и прилагане от страна на съдебния състав на понятието „закон“, което се явява и базовата основа за аргументацията на съдебния акт.

Трябва да се отчита и фактът, че разбирането за овластяването тук е в много широк смисъл и е възможно въз най-широка нормативна основа. Съдебната практика приема, че „Заповедта на изпълнителния директор, предмет на първоинстанционното съдебно производство, по своя правен характер представлява индивидуален административен акт... Това е така, тъй като обжалваният акт е издаден от административен орган по смисъла на § 1 от ДР на АПК. Съгласно разпоредбата на чл. 21, ал. 1 АПК, индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. А по силата на § 1 от ДР на АПК „административен орган“ е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. В конкретния случай, изпълнителният директор е носител на административни правомощия, за което е овластен с Наредбата за пазарите на територията на Столична община. Под „закон“ законодателят е имал предвид не конкретния вид нормативен акт, а родовото понятие, обхващащо всички нормативни актове“<sup>10</sup>. Тук е налице разширително тълкуване от страна на съдебния състав относно понятието „закон“, което е фундамент на аргумен-

---

<sup>9</sup> Тълкувателно решение № 3 от 27.06.2016 г. на ВАС по т.д. № 5/2015, ОСС от I и II колегия на ВАС, докладчик съдия Мирослав Керимова.

<sup>10</sup> Решение № 1582 от 4.02.2013 г. на ВАС по адм.д. № 12988/2012 г., VII о., докладчик съдия Даниела Мавродиева.

тацията на съдебното решение. Налице са два контрадикторни съдебни подхода към един и същ правен институт.

Очевидно е нужно да се разгледа отново (с друга мотивировка) противоположното мнение, което застъпва, че разбирането за „закон“ трябва да е буквално, а не разширително. Съдебната практика твърди, че „съгласно § 1, т. 1 ДР АПК, административен орган е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон. Съгласно чл. 4, ал. 1 АПК, установяващ принципа на законност, административните органи действат в рамките на правомощията си, установени от закона. С оглед общите разпоредби на АПК компетентността на един орган да издава административни актове следва да е установена със закон. За да може компетентният административен орган да предостави временно и частично част от своите правомощия на друго длъжностно лице или орган, това предоставяне трябва също да е допуснато от закона. По-нисък по степен и юридическа сила нормативен акт, като издаден не от законодателния орган, а от друг такъв, съобразно общия принцип на законността и нормите на § 1 АПК не може да предостави възможност за делегиране на правомощия“<sup>11</sup>. Същата логика се следва и от друг съдебен акт, която приема, че „Компетентността на административния орган като кръг от въпроси, предоставени за решаване, както и начина за това, се урежда само със законови разпоредби. По-нисък по степен и юридическа сила нормативен акт, съобразно общия принцип на законността и нормите на § 1 АПК не дава възможност за делегиране на правомощия, защото по силата на делегирането оправомощеният орган придобива административноматериална и административнопроцесуална правосубектност, каквато не притежава“<sup>12</sup>.

*Частни субекти също придобиват качеството на административен орган* по смисъла на § 1, т. 1 АПК, защото са овластени за това със закон. Така например, според чл. 50, ал. 2 от Закона за занаятите регионалната занаятчийска камара издава свидетелство за калфа. По същността си това е индивидуален административен акт, а тази камара действа като административен орган според второто предложение на § 1, т. 1 от ДП на АПК.

Подвид на втората хипотеза са *лица, които законът – според функционалната им ангажираност – припознава като органи*. Съгласно чл. 57, ал. 2 ЗМВР полицейски органи са и служителите за осигуряване на дейностите

<sup>11</sup> Решение № 7013 от 12.06.2015 г. на ВАС по адм.д. № 9756/2014 г., III о., докладчик председателят Галина Христова.

<sup>12</sup> Решение № 6840 от 10.06.2015 г. на ВАС по адм.д. № 9371/2014 г., III о., докладчик съдия Пламен Петрунов.

по охрана на обекти по чл. 92, ал. 1. Последният текст гласи, че за охрана от полицейски органи на стратегически обекти от значение за националната сигурност може да се сключват договори между МВР и заинтересованите лица. Тук критерият е „охрана на стратегическите обекти“, което означава, че всеки служител на министерството, които извършва тази дейност, получава качеството на „полицейски орган“ само заради функциите, които изпълнява.

Когато обаче председателят на Народното събрание назначава в администрацията на парламента определени лица или прекратява служебните правоотношения с тях, то той действа като административен орган по смисъла на АПК. Не случайно чл. 124, ал. 1 Закона за държавния служител (ЗДСл) предвижда, че споровете относно възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения, както и относно налагането на дисциплинарна отговорност са подсъдни на административните съдилища или Върховния административен съд по реда, посочен в него, в зависимост от органа, издал съответния акт.

Тук изрично трябва да се отбележи, че нормативна привръзка между административен орган и предоставяните от него услуги е налице в Наредбата за административния регистър. Разпоредбата на чл. 13, ал. 1 от същия нормативен акт е в смисъл, че всеки административен орган заявява за вписване в Регистъра на услугите предоставяните от него административни услуги, настъпилите промени в тях или заличаването им. Според нормативния текст, услугата се предоставя не от администрацията, а от административния орган *per se*.

Законът за администрацията в своите Допълнителни разпоредби дава законови дефиниции в § 1, т. 1 и т. 2 в следните насоки: „административно обслужване“ е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги. Съответно „Административна услуга“ е: първо, издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; второ, издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; трето, извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице; четвърто, консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт, или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга; и последно пето – експертните, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на

администрацията на държавен орган или от овластена организация. Имено за последният вид услуги – експертизите, представляващи законен интерес, се отнася постановен съдебен акт в следния смисъл: „Съгласно алинея първа на чл. 2 АПК кодексът се прилага за административните производства пред всички органи на Република България, доколкото със закон не е установено друго. Тълкуването на разпоредбите на Закона за администрацията действително налага изводът, че определените... органи, които издават актове, представляващи експертиза...са от категорията на административните органи...“<sup>13</sup> Тоест, административното обслужване на собствено основание може да носи на субекта, който го предоставя, качеството „административен орган“.

С оглед на всичко гореказано, налага се изводът че понятието за административен орган по смисъла на АПК надхвърля многократно разбирането за орган на изпълнителната власт, включвайки в казуистичната си систематика правни субекти и от другите власти, и от частната сфера, както и служители на органа на власт, които изрично са посочени в законодателството, че действат при определени свои функции като административен орган.

---

<sup>13</sup> Решение № 2873 от 13.03.2008 г. на ВАС по адм.д. № 11138/2007 г., I о., докладчик съдия Йордан Константинов.