

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

д-р Младен Младенов

Администрация

Терминът „администрация“ е общоупотребима дума в съвременните езици. Исторически, той произлиза от Древен Рим. На стандартният латински език *administratio* означава „подпомагане, служене, помощ, ръководене, управление“¹. В съвременният английски език, между множеството други значения, се прави изричното уточнение, че „в публичното право това е практическото управление и ръководство на звено в изпълнителната власт и в агенциите“². В същия момент този термин е с неустановена семантика, понеже в него се вметват различни по обеми съдържания, т.е. той може да бъде разбран по множество различни начини. Широкото значение за администрация е свързано с дейността по управление и по този начин включва в себе си всички органи на власт. В най-широката подобна употреба тук се включват и екипите на тези органи на власт. Стесненото разбиране за администрация включва в себе си само структурните организационни звена на органите на власт, съставени от служители на организациите, които органите оглавяват. Според това разбиране, самите органи на власт не са част от своята администрация. Именно затова, изключително точно е твърдението, че „няма единна, общоприета дефиниция за публичната администрация и навярно няма да има“³.

Законово определение и в българското законодателство относно понятието „администрация“ не съществува. Същото може да бъде установено по тълкувателен път само в своите граници. В чл. 1, ал. 2 ЗА е записано, че този закон урежда правомощията на органите на изпълнителната власт,

¹ **Войнов, М., Милев, Ал.** (съст.) Латинско-български речник. Четвърто стереотипно издание. С., Наука и изкуство, 1990.

² **Black's Law Dictionary**, Second Pocket Edition, Editor in Chief Bryan A. Garner, West Group A Thompson Company, St. Paul, Minn., 2001

³ **Ott, J. S., Russell, E.W.** (eds.) Introduction to Public Administration. Longman, New York, 2001, p. 1.

структурата и организацията на дейността на тяхната администрация. Това означава, че законодателят разписва администрацията като структура към органите на изпълнителната власт. По подобие, третата алинея на същия текст указва, че 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. Отново може да се направи изводът, че администрацията е производна от органите на държавна власт, тя е „прикачена“ към тях. Нещо повече – чл. 3 ЗА затвърждава това разбиране, като приема, че органите на държавната власт на Република България осъществяват общото ръководство на съответната им администрация. Явно, законодателят си представя администрацията като задължително съществуваща структура към всеки орган на държавна власт.

Администрация съществува и в частната сфера, но като че понастоящем там за същото явление се използва думата „мениджмънт“. Както отбелязва науката: „в бизнес-администрацията, термините не са прецизно дефинирани и някои са считани за interchangeable... Думите „мениджмънт“ и „администрация“ са дефинирани от авторите във връзка с техните собствени нужди и цели... Много други термини са били обичайно използвани при широката им употреба за дълги периоди, имайки различни значения...“ Администрация“ понякога се използва за да посочи дейностите на високо ниво на управленска група, което определя важните цели и политики... То също се използва в потесния смисъл на ежедневно контролиране на работата на предприятието“⁴. Тук администрацията в частната сфера се споменава само с оглед на научна прозрачност, но понеже не е предмет на настоящето изследване, тя няма да бъде разглеждана по-нататък в текста.

Правилно обаче българската доктрина твърди, че „администрацията обикновено се свързва с държавната организация. Всяка държава изгражда административни структури в система на публична администрация, които подпомагат органите на публичното управление да реализират предоставените им по закон правомощия“⁵. От теоретична страна, при различните методологични основи обаче се стига до различни виждания във връзка с този обществен и правен феномен. Както се твърди, „трудностите от дефинирането на понятието „публична администрация“ идва от наличието на някои противоречия, изведени при научни изследвания от български автори“⁶.

⁴ Appleby, R. C. Modern Business Administration. Fifth edition. Pitman Publishing, London, Great Britain, p. 4–5.

⁵ Арабаджийски, Н. Организация на публичната администрация в Република България. С., Нов български университет, 2010, с. 15.

⁶ Пак там, с. 18.

В Република България, конституционната основа на държавната администрация е поставена в чл. 105, ал. 2 КРБ по следния начин – Министерският съвет осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили. Именно това „общо ръководство на държавната администрация“ дава възможност по тълкувателен път да се изведе съдържателното измерение на термина „държавна администрация“. Тълкуването е систематично – от главата в КРБ и езиково – от самия конституционен текст.

От доктринална гледна точка е поставена здрава основа за разбирането по следния начин: „това, че всеки орган на държавна власт има администрация и тази администрация се създава, за да го подпомага при осъществяването на неговата компетентност, обосновава обаче систематичното обхващане в един закон на различна материя – на тази относно органите на изпълнителната власт и на тази относно държавната администрация“⁷. Авторът на горното съждение е посочила функционалната връзка между органа на власт и неговата администрация, която е от жизнена важност за съществуването им. Без тази симбиоза те ще бъдат, ако не безсмислени, то поне почти напълно неефективни при изпълнението на функциите и задачите си, посочени в законодателството.

От друга страна, отново трябва да се напомни, че е налице и друго разбиране във връзка с изследваната материя, а именно: „администрацията в последна сметка е господство чрез знания и чрез власт“⁸. Това „господство“ може да се търси не само в компетентността на администрацията, дадено и от законодателя с изрични нормативни актове, но именно в нейната компетенция да е в най-висша степен „господар“ на полето на дейност, в която оперира чрез изпълнително-разпоредителни юридически инструменти. Чрез компетентността си тя има власт, а чрез компетенциите си притежава знания. Това я прави компонент от генерално значение за съществуването и функционирането на държавната система въобще.

По-надолу ще бъдат маркирани някои *отношения на администрацията към други правни понятия* с оглед на по-пълното изясняване и на нейната комплексна и сложна същност.

Така например, важно е да се изясни какво е това **административен апарат**. Най-добре тук се е произнесла правната доктрина, която посочва, че: „в понятието „административен апарат“ се включват всички организационно-структурни части на специално изградената държавна административ-

⁷ Казанджиева, М. Правен режим на държавната служба. С., Институт по публична администрация и европейска интеграция, 2004, с. 23–24.

⁸ Бенев, Б. Основи на теорията на държавната администрация. С., Феня, 2000, с. 24.

на система, които заедно, в единство са призвани да осъществяват държавното управление в мащаба на цялата страна⁹.

За да се разгледат и под-видовете на администрацията, трябва да се осветли разбирането за **администрация на изпълнителната власт**. Отново юридическата теория идва на помощ, като изяснява, че: „като основна функция администрациите имат за предназначение да подпомагат съответния орган на изпълнителната власт при изпълнение на неговите правомощия“¹⁰. Именно чрез функционалната връзка (тук – по обратния начин) се вижда смисъла от съществуването на вторичната правна креатура – администрацията, „аташирана“ към първичната такава – органа на изпълнителната власт.

По един конкретен конституционен казус¹¹ е постановено следното от фундаментален характер за разбирането на държавната администрация в Република България в нейната цялост: „Местната администрация е част от администрацията на изпълнителната власт, която изцяло е предмет на оспорения Закон за администрацията. Това е посочено изрично в чл. 37 и 38 на закона. В това отношение не е допуснато никакво нарушение на чл. 8 от Конституцията, който не дели изпълнителната власт на централна и местна. Не е нарушена и глава седма и чл. 146 от Конституцията, които се отнасят до местното самоуправление и местната администрация. Напротив, Законът за администрацията е съобразен с тях, тъй като в чл. 146 е предвидено организацията и редът на дейностите на местната администрация да се определят със закон. Обстоятелството, че местното самоуправление и местната администрация са уредени в отделна глава седма на Конституцията не ги изключва от изпълнителната власт по смисъла на чл. 8 от Конституцията“.

Правоприлагайки, Конституционният съд достига до следното становище¹²: „Действащата Конституция е установила модела на държавната власт, на нейното осъществяване чрез система от държавни органи, носители на различните власти, функционално обвързвайки ги с основните конституционни принципи – народния суверенитет, разделението на властите, правовата държава. Дефинирайки управлението във функционален смисъл, съвременната конституционноправна теория го определя като дейност по осъществяване на политически ръководни функции. Министерският съвет е политическият връх на изпълнителната власт. Анализът на разпоредбите,

⁹ **Димитров, Д.** Административно право. Обща част. Осмо издание. С., Сиела, 2006, с. 98.

¹⁰ **Костов, Д.** Държавна служба. С., Сиби, 2002, с. 49.

¹¹ Решение № 2 от 21.01.1999 г. на КС на РБ по к.д. № 33/98 г., докладчик съдията Асен Манов.

¹² Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС по к.д. № 8/2016 г., докладчик съдията Кети Маркова.

систематично разположени в глава пета на Конституцията – „Министерски съвет“, разгледани комплексно, обосновава виждането, че изпълнителната власт са правителството и държавната администрация – чл. 105–106, 116 от Конституцията. Те са конструирани конституционно така, че функционално правителството да създава съответните политики, да упражнява всички формиращи, координиращи и контролни правомощия в обхвата на понятието държавно ръководство, докато компетентността на администрацията е установена като осъществяване на държавната дейност в организационно-технически и експертен план, като изпълнение на вече взетите политически решения. В този смисъл държавната администрация следва да бъде разглеждана като един устойчив, неполитически и експертен компонент от механизма на държавната власт. От това следва, че правителството и държавната администрация са два сегмента на изпълнителната власт, които упражняват своята компетентност в единство и в неразривна връзка помежду си. Важно е да се изтъкне също, че цялата изпълнителна власт е изградена при съблюдаване на няколко основни начала, приложими по отношение на всички нейни части, независимо от формата на структурното им обособяване: непрекъснатост, йерархичност, единство, назначаемост, колегиалност и ресорност. По правило Конституцията не допуска възможността лица, избрани пряко от народа, да бъдат част от структурата на изпълнителната власт. Единственото изключение е това по чл. 139, ал. 1 от Конституцията по отношение на кмета на община, който е орган на изпълнителната власт в общината, избира се пряко, но в своята дейност се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението. Най-ценното на тази конституционна съдебна практика се корени в израза „правителството и държавната администрация са два сегмента на изпълнителната власт“, като то дава неделимостта на администрацията от органа на власт.

Затова тук е необходимо да се върнем отново на **административния орган**, макар и по обратния на по-горе начин. Трайната съдебна практика се движи в следната насока¹³: „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 вре-

¹³ Решение № 5255 от 12.05.2015 г. на ВАС по адм.д. № 9255/2014 г., III о., докладчик председателят Галина Христова.

менно 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 ДР АПК, не може да предостави възможност за делегиране на правомощия.“ Формалното изискване за административни правомощия според тази съдебна практика е стриктно обвързано със законова разпоредба за това.

Не трябва да се забравя обаче, че административният орган има компетентност като сбор от правомощия, а не само едно-единствено такова. Затова български автори застъпват категоричната позиция, че: „...в първата фаза по АПК административният орган – автор на акта, запазва положението си на оперативен изпълнителен орган, докато в първата фаза по ЗАНН административнонаказващият орган осъществява правораздавателна дейност. В първият случай е налице правоприлагане, а във втория – правораздаване. Поради това различно е положението на административните органи в различните производства по АПК и ЗАНН“¹⁴. Разграничението е необходимо, с оглед различните предметни области на правно въздействие.

Там, където действа администрацията, решаващото крайно правно действие се извършва от нейния административен орган. Често той е наричан и „изпълнителен орган“. В този смисъл, правната наука разяснява, че: „особено място като страна в административния процес заемат изпълнителните органи. Те са главният участник в процеса и заемат централно място в повечето му фази. Във фазите по издаване, оспорване по административен ред и изпълнение администрацията е решаващ въпроса орган. Качеството ѝ на решаващ орган усложнява положението ѝ в различните фази и поставя въпроса кога тя е страна в процеса“¹⁵. От текста е видно, че администрацията и решаващия орган могат да бъдат приемани и като синонимни термини, при подразбиращата се логика на административния процес.

Често обаче се борави и с термина **административни структури**. Нужно е този термин да бъде разяснен по някакъв начин, очертаващ неговото значение за подредбата на администрацията като сбор от елементи. Съдебната практика в един конкретен казус¹⁶ постановява: „С конституирането на КРС като независим специализиран държавен орган, назначеният председател упражнява административна компетентност и функции на орган на

¹⁴ Костов, Д., Хрусанов, Д. Административен процес на Република България. Второ преработено и допълнено издание. С., Сиби, 2011, с. 61.

¹⁵ Пак там, с. 72.

¹⁶ Решение № 6334 от 5.07.2004 г. на ВАС по адм.д. № 4531/2004 г., V о., докладчик съдията Ваня Анчева.

държавно управление и действа като представител на държавната власт, комуто е възложен публичноправен мандат чрез предоставяне на властнически правомощия по изпълнение на държавната политика в областта на почтенските услуги и далекосъобщителните дейности (чл. 19, ал. 2, 3 и 4 ЗД). С даването на инвеститура (нарочен акт, издаден от компетентните органи под формата на решение за избор и/или заповед за назначаване), властническите правомощия, предоставени на съответното лице или орган, се трансформират в мандат, даден от суверена и Държавата. Несъмнено КРС е административна структура, създадена със закон, поради което нейният председател е орган за изпълнителната власт – по аргумент чл. 19, ал. 4 ЗА⁴. Може да се направи изводът, че съдебният състав поставя знак за равенство между административна структура и колективен орган на власт, от една страна, както и отделянето на председателя на колективния орган на власт в съдебното тълкуване като орган на изпълнителната власт сам по себе си.

Макар и чуждица, в българската правна система често се използва терминът **ведомство**. В множествено число са „ведомствата“ по изказа на чл. 41, ал. 1 от Закона за българското гражданство и „ведомство, ведомства, ведомствата“ по изказа на Глава пета от Закона за Държавна агенция „Разузнаване“. Законовата дефиниция за „ведомства“ по чл. 14, ал. 1 от Закона за държавната собственост и ДР § 2 от същия нормативен акт посочва, че: „ведомства“ по смисъла на този закон са Народното събрание, администрацията на президента на Република България, Конституционният съд, Министерският съвет, министерствата и други държавни органи и организации на бюджетна издръжка, на които е възложено управление на държавната собственост. Тук изпъква една *категорична особеност* – законодателят третира и органи на власт, и техните администрации (в собственото им качество) като „ведомства“. Това означава, че използването на този термин трябва винаги да е внимателно, поради двойственият му правен характер.

Нормативната дефиниция за **длъжност в администрацията** се намира в чл. 2, ал. 1 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията (НПКДА): „Длъжност в администрацията е нормативно определена позиция, която се заема по служебно или по трудово правоотношение, включително по правоотношение, възникнало на основание на Закона за Министерството на вътрешните работи, на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, на Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража или на Закона за дипломатическата служба, въз основа на определени изисквания и критерии, свързана е с конкретен вид дейност на лицето, което я заема, и се изразява в система от функции, задължения и изисквания, утвърдени с длъжностна характеристика.“

Относно производното „съкратено“ понятие – „длъжност“, правната теория се е произнесла по следния начин: „Сложността на административната дейност, ефективността на работата изискват известно разпределение в това отношение. То се изразява в обособяването на различни длъжности, които с оглед на характера на извършваната дейност и съдържанието на осъществяваните функции се групират“¹⁷.

Разпоредбата на чл. 3, ал. 1 НПКДА указва, че длъжностите в администрацията са ръководни, експертни и технически. Текстът на чл. 3, ал. 4 например разяснява, че длъжността „инспектор“ в администрацията може да се заема и от служител с минимална степен на завършено образование „средно“, който има придобито професионално образование с квалификация по професия в съответната на длъжността професионална област, като в този случай длъжността се заема по трудово правоотношение. За инспекторите в инспекторатите по чл. 46 от Закона за администрацията минималната образователна степен за заемане на длъжността е „магистър“.

Наличен е постановен съдебен акт¹⁸ в следния смисъл: „Съгласно чл. 13, ал. 1 ЗАдм държавните служители и работещите по трудово правоотношение (в органите на изпълнителната власт, както и, доколкото не е установено друго в специални закони, и за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в КРБ, и на органите на местното самоуправление – чл. 1, ал. 2 и ал. 3 ЗАдм) заемат длъжности, чиито наименования се определят в Класификатора, в който се посочват и разпределението на длъжностите в длъжностни нива и видът на правоотношението, по което те се заемат. По силата на чл. 2, ал. 1 ЗДСл. длъжностите, които се заемат от държавни служители, се определят в класификатор, който се приема от Министерския съвет и се обнародва в „Държавен вестник“.

С много достъпен език правната доктрина разяснява, че: „...длъжността изразява точно определени служебни права и задължения. Би могло да се каже, че тя отразява съдържанието на работата на съответния държавен служител. При всички случаи длъжността представлява фиксирано служебно място, щатно място, пост в държавната организация¹⁹“. Няма как да не се изрази пълно съгласие с това прецизно описание.

Повече от ясно е, че от етимологична гледна точка понятието произтича от „дълг“, т.е. свързано е с нещо дължимо. Последното е налично поради ангажимента на лицето с държавното управление, в точно определено качество

¹⁷ Костов, Д. Държавна служба, с. 56.

¹⁸ Решение № 383 от 4.02.2015 г. на ВКС по гр.д. № 504/2014 г., IV г. о., ГК, докладчик председателят Бойка Стоилова.

¹⁹ Костов, Д. Държавна служба, с. 54-55.

на отношения на задължения плюс отговорности. Поради отдаването си към публичната сфера, тази длъжност по първичен начин е основана на задължения и отговорности, като правата и привилегиите като евентуални последващи проявления не са очевидни. Но дори и те да не са налични, длъжността изисква пълно изпълнение на задълженията и поемане на отговорностите за изпълнението или неизпълнението им.

Легална дефиниция в чл. 93 от Допълнителната разпоредба на Наказателния кодекс (НК) е в смисъл, че: „**Длъжностно лице**“ е това, на което е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно: служба в държавно учреждение с изключение на извършващите дейност само на материално изпълнение или ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавно предприятие, операция, обществена организация, друго юридическо лице или при едноличен търговец, както и на нотариус и помощник-нотариус, частен съдебен изпълнител и помощник-частен съдебен изпълнител.

Тази дефиниция е създадена, за да обслужва нуждите на наказателното право. Подобна дефиниция в други отрасли на правото по българската правна система не съществува понастоящем. Академичната мисъл констатира този нормативен факт, като отбелязва: „За разлика от други клонове на правото, в областта на административното право липсва позитивноправно регламентиране на понятието „длъжностно лице“. Доктрината приема, че длъжностните лица са от категорията на държавните служители, но в широкия смисъл на това понятие, не както е по ЗДСл. Те имат тази своя главна характеристика, че упражняват ръководни функции²⁰“. Това означава, че все още има непокрити с дефиниции области в правото, при които тълкуването относно понятието длъжностно лице би могло да бъде в различни насоки.

От своя страна, съдебната практика постановява следното²¹: „Нормата на чл. 399, ал. 1 от Кодекса на труда (КТ) предвижда, че цялостният контрол по спазване на трудовото законодателство във всички отрасли и дейности се осъществява от Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ към министъра на труда и социалната политика. Тя е орган за специализиран вътрешноведомствен контрол по спазване на трудовото законодателство. Инспекторите към тези дирекции са длъжностни лица, които изпълняват възложени им от съответните директори конкретни трудови или служебни функции. Затова, дори когато оформят актове по чл. 404, ал. 1, т. 5 КТ (от категорията на които е процесния) или по чл. 405а КТ, те не действат като

²⁰ Костов, Д. Държавна служба, с. 97–98.

²¹ Решение № 6368 от 7.05.2012 г. на ВАС по адм.д. № 14718/2011 г., VI о., докладчик съдията Николай Гунчев.

административни органи по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК. Тези актове се считат за актове на дирекциите „Инспекция по труда“, а не на длъжностно лице (инспектор) при съответната дирекция, което физически е изготвило и подписало оспорения акт.“

Различните релации са забелязани и много прецизно отбелязани от правната теория по следния начин: „Държавните служители трябва да се разграничават като понятие и от длъжностните лица в администрацията. Длъжностното лице почти винаги е държавен служител, но това е държавен служител на когото е възложено да изпълнява една специално нормативно определена функция наред с другите му задачи“²².

От горното следва, че обратната хипотеза би изглеждала така – държавните служители може и често да не са длъжностни лица, доколкото нямат изрично законово възлагане за изпълнение на определена функция. Именно това нормативно функционално овластяване е в ядрото на разбирането на понятието за длъжностно лице.

Все пак, макар и плахо, има пробуждане по отношение на нуждата от развитието на този правен институт. Макар и само в Проект на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс²³, визията за *de lege ferenda* е доста разширена по отношение на дефиницията за длъжностно лице. Предлага се в чл. 93 от Наказателния кодекс (НК) да се направят следните изменения и допълнения: първо, в т. 1, б. „а“ след думите „държавно учреждение“ да се постави запетая и да се добавят думите „в орган на местно самоуправление или в общинска администрация“. Второ, в т. 1, б. „б“ да се измени така: „б) ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавно или общинско предприятие, кооперация, обществена организация, друго юридическо лице, или при едноличен търговец, при обединение от търговци, както и на нотариус и помощник-нотариус, частен съдебен изпълнител и помощник-частен съдебен изпълнител, или друга публична функция“. Трето, да се създаде т. 1а: „1а) Публична функция е дейност с обществено значение, уредена в закон и възложена за изпълнение на правоспособно лице по съответния ред“. От всичките тези предложения за изменения и допълнения най-революционното е дефинирането на „публичната функция“, която може да се изпълнява от лице както от публичната, така и от частната сфера, стига да се отнася за дейност с обществено значение, лицето да има качество на правоспособност, и да е налице законоуста-

²² Къндева, Е., Йорданов, Б. Правен режим на държавната служба. С., Сиела, 2002, с. 24.

²³ Виж: Министерски съвет, Портал за обществени консултации, дата на откриване 17.10.2017, <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3025>.

новеност на възлагането на дейността. Ако българският законодател приеме предложенията и допълненията в този им вид, *това ще бъде генерално нов прочит* на института „длъжностно лице“, опосредствен от друг *нов правен институт*, а именно „публична функция“.

Още един термин е важен за настоящата тема – **държавен апарат**. Както отбелязва правната наука: „Известно е, че държавната власт се осъществява чрез трите си основни функции – законодателна, изпълнителна и съдебна. За функционирането ѝ в тези три измерения се създава държавен апарат, представен най-вече от система от държавни органи, имащи определени задачи, определени функции и правомощия“²⁴.

Често се наблюдава и терминът **държавни институции**. Налице е съдебен акт²⁵ относно този правен институт: „По приложението на чл. 19а, ал. 2, вр. чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм е създадена задължителна съдебна практика, с която се приема, че нормата на чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм сочи белезите на държавните институции, чиито ръководители са органи на изпълнителната власт, като определените от закона критерии се отнасят до начина на възникване на съответните държавни институции и до функционалното им предназначение – да са създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт, което означава осъществяването на изпълнително-разпоредителна дейност, като част от държавния апарат“.

Държавен служител е термин, чиято законова дефиниция се намира в чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл). Тя гласи, че държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон.

Изключения от горното разбиране се намират в чл. 3 ЗДСл, а именно – не са държавни служители по смисъла на този закон лицата, които: са еднолични органи или техни заместници; са членове на колегиални органи; са членове на политически кабинети или съветници и експерти към тях, с изключение на ръководителя на звеното за връзки с обществеността; както и които изпълняват технически функции в администрацията.

Що се касае за дейността, с която е ангажиран държавния служител, доктрината приема, че става въпрос за „...специфична работа – „служене“

²⁴ Костов, Д. Държавна служба, с. 23.

²⁵ Определение № 425 от 16.05.2017 г. на ВКС по гр.д. № 5351/2016 г., III г. о., ГК, докладчик съдията Капка Юстинианова.

на държавата чрез активна дейност по осъществяване на нейните задачи и функции. И тук едва ли би имало съществено значение за какви функции на държавата се отнася – законодателни, изпълнителни или съдебни. Служи се на държавата, осъществява се държавна служба като цяло. Както и да се погледне, държавната служба не може да се изолира и отнесе към тази или онази функция на държавата²⁶.

Горната идея е продължена по следния начин: „...държавният служител е лице, което работи в сферата на администрацията. Предварителният въпрос е да бъде подчертано, че се отнася за държавната администрация, тъй като администрация има и всяка частна организация“²⁷.

Понеже управлението в обществата, които имат държавен характер, по начало придобива аморфна форма, доколкото държавната организация е абстрактна по идеята си, правната наука посочва, че: „Държавата, за да може да осъществява своите функции, се нуждае от „практически изпълнители“. Такива тя вижда в лицето на своите служители. По този начин държавните служители винаги се оказват свързани с осъществяването функциите на държавата. Тяхната дейност е в сферата на държавната администрация“²⁸.

Практиката на Конституционния съд²⁹ приема, че: „...държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални. Няма съмнение, че по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение... заместник-министрите се назначават от министър-председателя – чл. 108, ал. 2, изр. 2 от Конституцията. Същите са политически фигури... Посочените лица, в това число и главният секретар на Министерския съвет, са органи на управление, които могат да бъдат освобождавани от длъжност по политическа целесъобразност, която не подлежи на съдебен контрол. Те не са държавни служители по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията, защото не са политически неутрални. Това важи и за началника на кабинета на премиера и министрите, които ги обслужват пряко на базата на лично политическо доверие.“

Институциите по изказа на чл. 108, ал. 1 от Закона за гражданската регистрация и по чл. 22, ал. 1 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държав-

²⁶ Костов, Д. Държавна служба, с. 24.

²⁷ Пак там, с. 45.

²⁸ Пак там, с. 46.

²⁹ Решение № 11 от 30.IV.1998 г. на КС на РБ по к.д. № 10/98 г.

на сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, би трябвало да бъдат разбирани като: 1. Обществен орган или социална единица, установени чрез юридически или морални норми. 2. Учреждение, което е представител на определен държавен или юридически ред³⁰. Тоест, това е едно много общо правно понятие, което черпи съдържателния си смисъл от организационни, социални и етични източници. Това е една от аксиоматичните думи в съвременните езици, която се възприема по подразбиране и дори няма нужда да бъде разяснявана.

Що се касае за един друг термин, който се разбира ту стеснително, ту разширително, той задължително трябва да бъде споменат, защото се явява важно качество на горепосочените правни институти. Става въпрос за правния институт **компетентност**. Съществуващата съдебна практика³¹ приема, че: „Устройственият правилник, който приема Министерският съвет, регламентира структурата и организацията на работа на фонда и неговата администрация. Правомощията на административните органи не са елемент от организацията на работата и не биха могли да бъдат предмет на регулиране с подзаконов нормативен акт. Необходимо е разграничение между правомощията на административните органи и организацията на работата и структурата на тяхната администрация, които се уреждат с устройствените правилници. Такова разграничение е ясно направено с разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от Закона за администрацията. Като носители на държавна власт, административните органи разполагат с определен обем от права и задължения, които представляват тяхната компетентност. Компетентността на административните органи, както е записано чл. 4, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс, се определя със закон. Що се отнася до необходимостта от трайно уреждане на компетентността на административните органи, тя произтича от динамиката и значимостта на изпълняваната от тях изпълнително-разпоредителна дейност, свързана с решаването на широк кръг от въпроси от всички сфери на обществения живот.“

В горния смисъл **компетентен орган** е орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт и/или е оправомощен по силата на нормативен акт да регулира или да осъществява контрол върху достъпа до услуги или упражняването на дейностите по предоставяне на услуги – по изказа на § 1, т. 1 от Допълнителни разпоредби на Закона за дейностите по предоставяне на услуги. Тоест, според този специален закон в крайна степен изли-

³⁰ Речник на българския език, Институт за български език към БАН <http://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F/>.

³¹ Решение № 13635 от 14.12.2015 г. на ВАС по адм.д. № 6510/2014 г., III о., докладчик председателят Галина Христова.

за, че притежавайки статута на орган, на две основания може да се придобива и качеството „компетентен“ – принадлежност към изпълнителната власт или оправомощаване от нормативен акт (няма изрично изискване същият да е от законов порядък). Постава се въпроса и дали органът може да не е от властовата система въобще.

Затова трябва да се изследва смисълът на думата **орган**. Като едно от множеството си значения, думата е дефинирана като учреждение, служба, институция с определени ръководни, законодателни, изпълнителски, контролни и други функции³². Само две от функциите реферират към властови системи – законодателната и изпълнителната. Ръководната, контролната и „другата“ функции биха могли да съществуват както в публичната, така и в частната сфера. Тук стеснително тълкуване не може да е налично, поради сложната картина на обществената и държавна организация в съвременността. Физическо лице по начало не може да бъде орган, а само *служебното качество* на даден индивид на публична служба. Затова доктрината приема, че „органът на публична власт не е едно и също с професионалния чиновник, държавен и общински и прочее служител. За административното право не всеки служител е орган на публична власт, а само онзи служител, който по закон може да прави задължителни волеизявления, да издава административни актове от името на държавата, общината и другите административни личности“³³.

Легалната дефиниция на **орган на власт** се намира в чл. 93, т. 2 от Допълнителна разпоредба на НК и гласи, че „Орган на власт“ са органите на държавна власт, органите на държавно управление, органите на съдебната власт, както и служителите при тях, които са натоварени с упражняването на властнически функции. Законодателят прави разграничение между органите от една страна и служителите в тях – от друга страна. Общото качество за органа на власт са властническите функции, които притежава и упражнява.

Съдебната практика³⁴ приема, че: „Разпоредбата на чл. 19, ал. 4, т. 4 Задм сочи безелзите на държавните институции, чиито ръководители са **органи на изпълнителната власт**. Посочените от закона критерии се отнасят до начина на възникване на съответните държавни институции и до функционалното им предназначение, а именно да са създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. Това означава осъществяването на

³² Речник на българския език, Институт за български език към БАН <http://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD/>.

³³ **Стайнов, П.** Административно правосъдие. Фототипно издание. С., БАН, 1936, 1993, с. 78.

³⁴ Решение № 44 от 26.03.2015 г. на ВКС по гр.д. № 4123/2014 г., IV г. о., ГК, докладчик съдията Василка Илиева.

изпълнително-разпоредителна дейност като част от държавния апарат. Ире-levantно за приложимостта на визираната правна норма е обстоятелството дали става въпрос за орган на централно управление или за териториален орган на власт, тъй като разпоредбата не разграничава вида на органите. В подкрепа на изложеното следва да се добави заложеното в закона (чл. 19, ал. 8 ЗАдм) правно положение на ръководителите по чл. 19, ал. 4 ЗАдм за издаване на административни актове. В тази връзка, редакцията на чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм не следва да се тълкува стеснително. Под „създадени със закон или с постановление на Министерския съвет“ законодателят е имал предвид тези държавни институции да са предвидени като част от системата на органите за държавно управление за първи път в закон, какъвто е и настоящият случай, или в постановление на МС. Тези изводи се потвърждават и от изрично регламентирани в чл. 155 ЗВ самостоятелни правомощия на директорите на басейнови дирекции, сочещи на реализирането на конкретни държавно – властнически функции, непосредствено ръководство и оперативно осъществяване на задачите на държавно управление в определен отрасъл на дадена територия... С оглед изложеното следва да се приеме, че директорите на басейновите дирекции попадат в обхвата на органите на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм...“

Орган на публична власт по изказа на § 1, т. 5 от ДР на Закона за достъп до пространствени данни е: орган на изпълнителната власт или на местното самоуправление, ако събирането или разпространението на масивите от пространствени данни е предвидено в закон, включително консултативни органи на национално, регионално и местно равнище, които подпомагат дейността на органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление; физическо или юридическо лице, което изпълнява административни публични функции съгласно действащото законодателство, включително специфични задачи, дейности или услуги, свързани с околната среда; физическо или юридическо лице с публични правомощия или функции или което предоставя публични услуги, свързани с околната среда, под контрола на органите и лицата по букви „а“ и „б“. Видно е, че тук законодателят не е имал съмнение, че физическо или юридическо лице може да бъде орган на публична власт, и е предвидил това в две от трите хипотези по горната законова дефиниция.

Ръководен орган – между другите значения – който оглавява, ръководи, управлява нещо (учреждение, институция, организация)³⁵. Тази поредна вариация на органа като институция се проявява най-вече чрез мениджърската си функция.

³⁵ Речник на българския език, Институт за български език към БАН <http://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD/>.

Налична е съдебна практика³⁶, която осветлява **правомощията** като правен институт: „Съгласно разпоредбата на чл. 1, ал. 2 ЗА този закон урежда правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация. Той се прилага за администрацията на другите органи на държавна власт, предвидени в Конституцията, доколкото това не е установено в специални закони. Това друго е установено в Закона за съдебната власт, Правилниците за администрацията на органите на съдебната власт, включително Правилника за администрацията на ВАС, както и във вътрешните правила и процедури за работа на ВАС, при което ЗА е неприложим. Както магистратите, така и съдебните служители не са част от държавната администрация, не осъществяват административно обслужване и не извършват административни услуги по смисъла на § 1 от ДР на ЗА.“

Друг състав на съда³⁷ приема, че: „Правомощията на административните органи не са елемент от организацията на работата и не биха могли да бъдат предмет на регулиране с подзаконов нормативен акт. Необходимо е разграничение между правомощията на административните органи и организацията на работата и структурата на тяхната администрация, които се уреждат с устройствените правилници. Такова разграничение е ясно направено с разпоредбата на чл. 1, ал. 2 ЗАдм. Като носители на държавна власт, административните органи разполагат с определен обем от права и задължения, които представляват тяхната компетентност. Компетентността на административните органи, както е записано в чл. 4, ал. 1 АПК, се определя със закон. По правило, със закон се регламентират онези обществени отношения, които се поддават на трайна уредба. Що се отнася до необходимостта от трайно уреждане на компетентността на административните органи, тя произтича от динамиката и значимостта на изпълняваната от тях изпълнително-разпоредителна дейност, свързана с решаването на широк кръг от въпроси от всички сфери на обществения живот.“

Институтът на **представителството** в административния процес е разписан в трите алинеи на чл. 17 АПК, според които колективните административни органи се представляват от своите председатели или от овластени от тях други членове на органа, а едноличните административни органи действат лично или се представляват от овластени от тях заместници, като пред съда административните органи могат да се представляват по пълномощие по реда на Гражданския процесуален кодекс.

³⁶ Определение № 12940 от 1.12.2015 г. на ВАС по адм.д. № 11961/2015 г., III о., докладчик съдията Пламен Петрунов.

³⁷ Решение № 15645 от 19.12.2014 г. на ВАС по адм.д. № 5165/2014 г., III о., докладчик съдията Албена Радославова.

Между другите си значения **служба** означава: 1. Работа на служещ в учреждение, предприятие и др.; длъжност, пост. 2. Прен. Разг. Мястото, гдето се извършва такава работа; учреждение. 3. Дял от учреждение, предприятие, който се занимава с отделен сектор от неговата дейност. 4. Работа, служене, длъжност³⁸. Следователно, терминът има рангов, пространствен, организационен и функционален смисъл.

Вариацията на горното са **службите за контрол**. Съдебната практика приема, че³⁹: „Анализът на цитираните разпоредби води на извод, че правомощията на службите за контрол са определени от закона – именно разпоредбата на чл. 167, ал. 2 ЗДП определя правомощията на тези служби. А конкретните служби се посочват със заповед на кмета... В настоящия случай са налице всички елементи, характеризиращи властническото волеизявление на ОП „Паркиране и репатриране“ Пловдив като административен акт. Наложената мярка по чл. 26 от наредбата е израз на субординационни отношения, издадена е от орган на изпълнителната власт в изпълнение на осъществяваната от него изпълнително-разпоредителна дейност и засяга правната сфера на конкретен адресат...“

Вън от горепосоченото разбиране за държавен служител, „само“ терминът **служител** – между другите значения – е лице, което по избор или по назначение заема някаква служба в системата на държавния апарат; служещ⁴⁰. Понятието е от най-общите понятия, базирано на също толкова размити такива. И то е от категориите на интуитивните и аксиоматични смислови категории.

Според чл. 15, ал. 1 АПК **страни в административния процес** могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения.

От своя страна, **субект** – между другите значения означава лице, човек, организация, учреждения, предприятие, което участва в правните отношения, т.е. притежава правоспособност и дееспособност⁴¹. Понятието в този си смисъл е от чисто правните термини, като е основано върху възможността да се участва в правна връзка.

Терминът **организация** има различни разновидности. Така например, според чл. 27 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ и в

³⁸ Речник на БАН.

³⁹ Определение № 4189 от 26.03.2013 г. на ВАС по адм.д. № 3332/2013 г., VII о., докладчик съдията Даниела Мавродиева.

⁴⁰ Речник на БАН.

⁴¹ Пак там.

двете алинеи се говори за „организации“. Според § 1, т. 5 от ДР на Закона за публичните финанси „**Бюджетни организации**“ са всички юридически лица, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, в бюджетите на общините, в бюджетите на социалноосигурителните фондове, както и всички останали юридически лица, чиито средства, постъпления и плащания се включват в консолидираната фискална програма по силата на нормативен акт или по реда на чл. 171. **Публичноправна организация** по изказа на § 1, т. 4 от ДР на Закона за достъп до обществена информация е юридическо лице, за което е изпълнено някое от следните условия: повече от половината от приходите му за предходната бюджетна година се финансират от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от общинските бюджети или от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1–14 от Закона за обществените поръчки; повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1–14 от Закона за обществените поръчки; обект е на управленски контрол от страна на възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1–14 от Закона за обществените поръчки; управленски контрол е налице, когато едно лице може по какъвто и да е начин да упражнява доминиращо влияние върху дейността на друго лице. Публичноправна организация е и лечебно заведение – търговско дружество, на което повече от 50 на сто от приходите за предходната година са за сметка на държавния и/или общинския бюджет и/или бюджета на Националната здравноосигурителна каса. Публичноправна организация е и библиотека на висши училища, обществена библиотека по смисъла на Закона за обществените библиотеки, музей или архив, чиято дейност се финансира със средства от държавния бюджет или от общинските бюджети.

И не на последно място, макар понастоящем в българското законодателство да не съществува обща легална дефиниция за **юридическо лице**, а множество такива в различни закони, най-универсалната измежду тях е чл. 131 от Закона за лицата и семейството – юридическите лица са носители на права и задължения. Те придобиват права и задължения чрез своите органи.

Възможни са правните състояния в публичното право на **орган без администрация и на администрация без орган**. Например, орган без администрация е министърът без портфейл. Обратната хипотеза – администрация без орган е Администрацията на Народното събрание, когато последното е разпуснато. От функционална гледна точка тези правни конструкти не са лишени от съдържание и действеност, стига да се съблюдават принципите на публичното право.

За административната и съдебна практика, както и за правната доктрина е важно да се отчитат състоянията **орган начело на администрацията**

и орган, който е част от самата администрация. Наличен е постановен съдебен акт в тази насока⁴²: „Органът на изпълнителната власт, вкл. и приравнен по чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗАдм, не изпълнява ръководна длъжност в администрацията, защото по смисъла на ЗАдм този орган не е част от администрацията... Ръководна длъжност в администрацията е тази длъжност в администрацията, изпълнявана по служебно правоотношение или по трудово правоотношение, която е посочена в Единния класификатор на длъжностите в администрацията като ръководна.“ Друг съдебен акт, със същия съдия-докладчик приема, че⁴³: „С нормата на чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗА за органи на изпълнителната власт са обявени и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.“

Макар и не толкова често са възможни състоянията на **органи и служители с компетентност с компетенции, както и с компетентност без компетенции.** Правоприлагането на съдилищата⁴⁴ разяснява: „Компетентността на административния орган като кръгът от въпроси, предоставени за решаване, както и начина за това, е уредена само със законови разпоредби... За да може административен орган да предоставя временно и частично част от своите правомощия на друго длъжностно лице или орган, това предоставяне, наречено от закона оправомощаване, трябва също така да е допуснато от закона. По-нисък по степен и юридическа сила нормативен акт, тъй като такъв акт е 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. По силата на делегирането оправомощеният орган придобива административни правомощия, т.е. той придобива административноматериална и административнопроцесуална правосубектност, той става административен орган“. Тоест, тук са налични и компетенции, и компетентност, делегирана от титуляра именно поради наличието на самите компетенции.

По-нататък съдебната практика⁴⁵ е в следната посока: „Компетентен да признае или да отрече правото на собственост на заявителя има единствено нотариусът, който извършва обстоятелствената проверка. Що се отнася

⁴² Решение № 163 от 9.01.2003 г. на ВАС по адм.д. № 7085/2002 г., V о., докладчик председателят Александър Еленков.

⁴³ Решение № 8670 от 2.10.2002 г. на ВАС по адм.д. № 4608/2002 г., V о., докладчик председателят Александър Еленков.

⁴⁴ Решение № 15384 от 17.12.2014 г. на ВАС по адм.д. № 4907/2014 г., III о., докладчик съдията Таня Куцарова.

⁴⁵ Решение № 4709 от 4.04.2013 г. на ВАС по адм.д. № 8542/2012 г., III о., докладчик съдията Жанета Петрова.

до административния орган, от когото е поискана административна услуга, той е длъжен да я извърши при наличието на редовна молба със съответните приложения и внесена такса. Услугата се състои в удостоверяване на определени обстоятелства, в кръга на компетентността на органа, по установения ред и форма. Отказът за извършването ѝ по аргументи, свързани с евентуален спор за принадлежността на правото на собственост, представлява превратно упражняване на власт. Административният орган не може да злоупотребява с властта си и да пречатства осъществяването на чужди права, при положение, че законосъобразният начин за решаване на спорове за собственост е свързан с търсенето на защита по исков ред.“ В случая става въпрос за компетентност без компетенции, понеже последните изискват особени знания и образование.

Съдебната практика⁴⁶ разяснява: „Разпореждането по чл. 60, ал. 1 КСО е констативен административен акт – длъжностното лице по чл. 60, ал. 1 КСО, овластено от този кодекс с административно правомощие..., с властническо волеизявление констатира (установява) или отрича съществуването на един факт с правно значение – трудова злополука или професионална болест. Едновременно с това разпореждането по чл. 60, ал. 1 КСО (като всеки административен акт) е и официален диспозитивен документ, а една съществена характеристика на всеки официален документ, независимо дали той е диспозитивен или свидетелстващ, е, че се издава от длъжностно лице в кръга на службата му по установените форма и ред...“ Тук би трябвало да са налични едновременно компетенции и компетентност.

Но категоричният пример за компетентност, при която е възможно да няма компетенции, е когато в дадена ситуация на изискване на налични правомощия органът или служителят няма образованието, знанието и опита за извършване на дейността. Христоматиен пример би била точка трета от чл. 7, ал. 1 от Закона за Националната агенция за приходите, според която *inter alia* органи по приходите са директорите на дирекции, началниците на отдели и сектори. Макар и да е възможно, много малко вероятно е тези органи от Централното управление на НАП, особено ако са ръководители на звена от общата администрация (но и на някои от специализираната такава) да могат да извършват с необходимото ниво на професионализъм данъчни проверки и ревизии по смисъла на чл. 110, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), където е разписано, че органите по приходите осъществяват данъчно-осигурителния контрол чрез извършване на ревизии и проверки. Тук се вижда тежка колизия между *закономото очакване*, „*преляло*

⁴⁶ Решение № 4680 от 3.04.2013 г. на ВАС по адм.д. № 240/2013 г., VI о., докладчик председателят Александър Еленков.

в нормативна щедрост“ и житейската реалност „на явна дължостна неадекватност за определена дейност“. Поставя се въпросът дали законодателят въобще трябва да приема такива необмислени правни постановки.

Както бе заложено още в увода на настоящата работа, тук при всичките релации и вариации на горните правни институти ще се наблегне и на **функционалния подход към административната дейност**. Само така биха се осветлили и от последна гледна точка всички разгледани досега правни концепти и конструкти. Принципната съдебна практика⁴⁷ в тази насока е: „Както добре е известно в съдебната практика, вкл. и тази на КС на РБ и правната доктрина, административнонаказателната дейност на администрацията е вид правораздавателна дейност по естеството си. Тази дейност води решаване на правен спор, до налагане на административно наказание. Независимо от естеството ѝ, т.е. от правораздавателния ѝ характер, това е дейност на администрацията и представлява вид (форма) административна дейност – това е **санкционна административна дейност**, която наред с **правоприлагащата** (свързана с издаване на индивидуални и общи административни актове), **нормотворческата дейност** (издаване на подзаконови нормативни актове) и **договорно-правната дейност** (концесии, обществени поръчки, споразумения) изпълва съдържанието на понятието изпълнителна или административна дейност.“

Заклучение

Ако разликата между административния орган от една страна, администрацията – от втора страна, и други институти на публичното право – от трета страна, като цел на настоящето изложение бе съзряна *по един по-контрастен от досегашия начин* и на административната и съдебна практика, и на правната доктрина, първоначално заложената цел е изпълнена. Ако ли пък не е, смиреният творчески стремеж се надява това да бъде една малко по-стабилна основа за бъдещи разработки. Тази основа обаче е изградена върху труда на множеството практики и теоретици на правото, които са създавали, доразвивали, тълкували и прилагали всички разгледани тук правни институти.

⁴⁷ Решение № 15038 от 11.12.2014 г. на ВАС по адм.д. № 7351/2014 г., 5-членен с-в, докладчик съдията Тая Куцарова.