

## УПРАЖНЯВАНЕ НА ДИСКРЕЦИОННАТА ВЛАСТ

проф. д-р Мария Славова<sup>1</sup>

## Въведение

Дейността на органите на изпълнителната власт се осъществява въз основа и в изпълнение на закона, а законът освен това определя и кога органът е обвързан непосредствено от законовите разпоредби и кога той разполага с избор на варианти, според особеностите на конкретния случай, иначе казано – пред каква хипотеза е изправен органът – на обвързана администрация или на дискреционна власт. Упражняването на дискреционната власт е част от въпроса за компетентността на органите на изпълнителната власт и ефективността на държавното управление, съответно и на оценката на законността и целесъобразността в нормотворчеството и правоприлагането.

**Предмет на настоящото изследване** е самото упражняване на дискреционната власт, предопределено от правната ѝ уредба, съответно от правните принципи на упражняването ѝ, които оформят процеса на вземане на решения в условията на избор.

В съответствие с предмета на изследване са и заложените в изследването задачи, а именно:

- да се анализира спецификата на обвързаната администрация като основната форма на действие на държавната и местната администрация;
- да се анализират границите на дискреционната власт в практически и доктринален аспект;
- да се разграничат обвързаната администрация и дискреционната власт през призмата на защитата на гражданските права.

Методологията на изследването се основава на доктринален и формално-юридически анализ, историко- и сравнителноправен метод, индукция, дедукция и синтез.

В българското социалистическо право понятията „обвързана администрация“ и „дискреционна власт“ са заместени от езиковите обороти „обвърза-

<sup>1</sup> Мария Славова е професор, д-р по право, адвокат от Софийската адвокатска колегия и главен редактор на списание „Правен преглед“.

на компетентност и оперативна самостоятелност“. Петко Стайнов, в студията си „Оперативната самостоятелност на администрацията в социалистическата държава“ (Стайнов, П. 1960), приема, че обвързана компетентност и оперативна самостоятелност са равнозначни на употребяваните в западната правна литература понятия „обвързана администрация“, „дискреционна власт“ и „свободно усмотрение“.

Наред с това, в литературата от миналия век се изразяват опасения, че институтът на свободното усмотрение играе „важна роля в погазването на буржоазната законност“, особено чрез инструмента на държавния и народен контрол и превантивните принудителни административни мерки. Прояви на политическо усмотрение се отчитат и в работата на Върховния административен съд (ВАС), който се ръководи от еластичните рамки на усмотрението на администрацията. От практиката на ВАС могат да се изведат критерии за свободно усмотрение, сред които е спирането на вестници и списания (р. 249-1939-ОС) и преценяването на дейността на читалище в обществен и държавен интерес (р. 33-1937-ОС1).

Дискрецията е замислена като възможност за съобразяване с всеки отделен случай, при което административният орган, по думите на Кино Лазаров, се ръководи от своя стопански и политически усет, от постиженията на науката и техниката, за да стигне до най-целесъобразното решение (Лазаров, К. 1981). Особеностите на отделния случай не са и не могат да бъдат предмет на правна уредба, затова и органът – автор на акта, трябва да постанови ново решение, което да реализира максимална полза за адресата му. В Решение №43-72-адм. Върховният съд (ВС) приема, че е възможно да се провери дали при постановяване на решението си административният орган не е излязъл извън допустимите от закона рамки на свободна преценка по целесъобразност и това „също е въпрос относно законосъобразността на акта, който съдът е длъжен да обсъди“. Така още през миналия век, при тясното разбиране на общата клауза за надзор върху актовете на изпълнителната власт контролът върху дискреционната власт се е осъществявал по съдебен ред.

## **1. Основание на дискреционната власт**

1.1. Дискреционната власт черпи своето основание от живота, от разумното правило, което е житейски потвърдено от практиката, иначе казано – от

стабилността. Дискрецията традиционно се определя като право да се вземе решение въз основата на лична преценка в рамките на закона. Дискреционната власт не би могла да се простира извън закона или да бъде противозаконна, *contra legem*, но нейните характеристики се определят с оглед на конкретния случай, *ad hoc*, и затова не могат да бъдат определени предварително в правната норма.

Действащата правна уредба на дискрецията продължава да използва езиковата конструкция „оперативна самостоятелност“ и така поставя въпроса какво е мотивирало в нов кодификационен акт, създаден в последната фаза на присването на Република България в Европейския съюз, да се използва понятието, несъвместимо с лексиката на европейското право.<sup>2</sup>

В Голямата съветска енциклопедия от 1979 г. дискрецията се представя като метод на управление в условия на криза. В англоезичната литература се говори за дискреционни власти и официална дискреция (Денис Гълигън, 1986), при която служителите на изпълнителната или съдебната власт приемат решения в отсъствието на предварително определени и обвързващи правни стандарти. Американската доктрина свързва дискреционната власт с независимите административни агенции, защото те разполагат с опит и специализация в управлението на определени сфери от живота и съответно могат да постигнат целите, заложи в закона. Административните агенции приемат правила за изпълнение на задължения, делегирани от законодателната власт. По делото *Mobil Oil Exploration & Producing Southeast v. United Distrib. Cos.*, 498 U.S. 211 (U.S. 1991) Върховният съд на САЩ постановява, че една адми-

<sup>2</sup> Законодателят прави опит да определи в Допълнителната разпоредба на АПК какво е нецелесъобразен административен акт и в този контекст говори за оперативна самостоятелност. Опитът е неуспешен и задълбочава ефекта от погрешното възприемане на понятието „оперативна самостоятелност“. Така един бланкет се използва за определянето на друг бланкет и то при наличието на изрично легално определение в европейското административно право на понятието „лоша администрация“. Усъвършенстването на глава втора на АПК безспорно следва да започне от изменение и допълнение на разпоредбата на чл. 6 АПК чрез разделянето ѝ в два отделни текста с ясно съдържание и в частност чрез изричното записване на принципа на целесъобразността в административната дейност. Естественото място на института на оперативна самостоятелност е при житейския разум по чл. 6 АПК, определен като принцип на съразмерността. Върху това защо българският законодател е пренебрегнал последователната и доста богата практика по приложението на принципа на пропорционалността в европейското право и го е транскрибирал като съразмерност и така е позволил да се дистанцират българските граждани от толкова мощен инструмент за защита на правата и интересите им, може допълнително да се разсъждава.

нистративна агенция следва да разполага с широка дискреция за установяване на най-добрите процедури за постигане на законовите приоритети.

Според Black's Law Dictionary дискрецията в публичното право означава власт, дадена от закона, да се действа при определени обстоятелства според преценката на органа – субект на дискрецията.

Дискрецията като синоним на преценка за целесъобразност получава своята най-сериозна ограниченост в рамките на изпълнителната власт. Границите на дискреционната власт, като условно автономна власт, се налагат изначално от волята на законодателя да я допусне и от самата административна практика, която претендира да защитава обществения интерес.

У нас днес дискрецията е предмет на доктринален анализ твърде спорадично и то главно относно съдебната власт, макар нейното естествено поле да е изпълнителната власт. Дискреционната власт е носител на **най-чувствителния критерий за разграничаване на правното от политическото** пространство, особено при отсъствието на теория за политическия характер на актовете на изпълнителната власт и контролът върху тях, как е у нас.

Изследването на природата на дискреционната власт на администрацията предполага да се анализират мотивите на правната ѝ уредба, които се отнасят до процедурите за осигуряване на представителство на групи или интереси и до създаването на рамка от правни принципи, които да оформят процеса на вземане на решения в условията на избор.

В своето изследване на демокрацията и свободата Петко Стайнов подчертава, че **свободата като въжделенно състояние на управлението при демокрацията** съвсем естествено търси границите на собствената си регулация, защото без нея се превръща в дискриминация на малцинството от мнозинството (Стайнов, П. 1991).<sup>3</sup>

1.2. От приетия през 2006 г. Административнопроцесуален кодекс, като първата българска кодификация на правилата, които уреждат организацията и дейността на изпълнителната власт, се очакваше да изясни условията, при които се упражнява дискреционната власт. Повече от седемнадесет години след приемането му вече са ясни неговите дефицити по отношение на уредба-

<sup>3</sup> Понятието „регулация“ има различен смисъл в годините, когато Петко Стайнов е изграждал своята теория. Днес под регулация обичайно се възприемат задълженията, създадени от актовете на правото на Европейския съюз (ЕС). Съвсем различно е схващането за регули в римското право.

та на дискреционната власт, но са факт и новите несъвършенства на кодекса, създадени с последвалите изменения, особено с ревизията му от 2018 г. Все пак АПК урежда ново за нашето административно право начало – принципа на последователността и предвидимостта при упражняването на дискреционната власт, определена като оперативната самостоятелност в неговия текст, като търси отговори на въпроса дали следва административният орган, преди да издаде административен акт в условията на дискреционна власт под страх от неговата отмяна като незаконосъобразен, да издаде и публично огласи ръководни правила за упражняването на дискрецията си. Какъв е характерът на тези правила и какъв е техният предметен обхват – дали те уреждат **упражняването на дискрецията по същество или могат да имат процедурни измерения**? Допускат ли се **диспенс** и в каква посока? Имат ли те характера на нормативни административни актове и в случай че имат, важат ли за тях правилата за издаване, обнародване и оспорване на нормативни административни актове, установени в ЗНА и АПК?

Днес е ясно, че водещият процеса орган трябва достатъчно подробно да уреди хипотезите, в които е допустим диспенс от установената от него практика, както и критериите, които ще прилага, за да прецени дали да го допусне. Своевременното огласяване, което чл. 13 АПК изисква, не е необходимо да стане чрез публикация в ДВ, въпреки че става дума за нормативен административен акт. De lege ferenda би могло да се помисли дали органът, който разполага с дискреционна власт, следва не просто да публикува критериите, вътрешните правила и установената практика, по които ще я упражнява, а следва, ако е изборен или мандатен, в началото на мандата си да публикува обвързващи за самия него правила на упражняване на дискрецията си. Ако обвързването се окаже нецелесъобразно или вредно, законодателната власт е тази, която следва да измени закона.

Такова правило значително би стабилизирало управлението и администрирането на обществените отношения и би защитило в значителна степен легитимните очаквания на правните субекти. Подобно разбиране приближава административната практика до основни принципи на административното право, които не намериха място в АПК, като принципа на разумните съвети, принципа на законните очаквания и предвидимостта и принципа на куртоазията, които са залегнали в Европейския кодекс за добро административно поведение.

1.3. Принципът на предвидимостта и последователността поражда очакване за дължимото от административния орган тълкуване в правоприменителната и нормотворческата дейност.

Така, както е закрепен в чл. 13 АПК, принципът на предвидимостта и последователността е непълен. Неоснователно приложното поле за публично оповестяване на критериите, въз основа на които органите на администрацията ще действат при прилагането на закона, се ограничават до случаите на оперативна самостоятелност. Погрешно е да се смята, че когато законът или друг нормативен административен акт урежда случаи на обвързана администрация, то той е винаги достатъчно ясен, за да няма нужда администрацията предварително да оповестява на гражданите или на организациите на граждани своето тълкуване на закона, респективно на подзаконовия нормативен акт. Напротив, непредвидимостта за правните субекти може да бъде именно в това, че законът е неясен, а непоследователността е в това, че администрацията тълкува нормативния акт по един начин спрямо един правен субект, а по друг начин – спрямо други субекти. В тези именно случаи, освен принципът за предвидимост и последователност, непълно закрепен в чл. 13 АПК, се нарушава и принципът на равенство, също непълно уреден в разпоредбата на чл. 8 АПК.

Желателно е редактиране на разпоредбата на чл. 13 АПК, така че да покрие случаите и на обвързана администрация, и на дискреция, а в предметния ѝ обхват да бъде включено не само задължението за публикуване на критериите за дискреция, но и задължението на администрацията да тълкува неясните разпоредби от специалните административни нормативни актове – закони и подзаконови. Липсата de lege lata на изрично уредено административно-правно задължение на органите, натоварени с приложението на един нормативен акт или издали един нормативен административен акт, да го тълкуват при поискване от правен субект, което да е скрепено с правна принуда или най-малкото изрично да е формулирано като задължение за органа, има нежелани правни последици.

Непоследователността в извеждането на принципа на предвидимостта и последователността може да обясни застъпеното в съдебната практика становище, че органът, издал подзаконов нормативен акт, може, **но не е длъжен** да го тълкува по молба на правен субект, засегнат от акта.

Разглежданата насока на формиране на погрешна съдебна практика стига до становището, че жалбата срещу произносянето на министъра по на-

правеното искане за тълкуване на разпоредба от издаден от него подзаконов административен акт не представлява индивидуален административен акт и е процесуално недопустима, доколкото за административния орган, издал подзаконов нормативен акт, не съществува законово задължение да се произнася по отправени до него искания за тълкуване.

Дали съществува едно задължение, или не съществува, е въпрос по съществуването на делото, а не по допустимостта на оспорването. Въпросът всъщност е за **средството за защита**, до което би следвало да прибегне лицето, чието искане за тълкуване е оставено без последствие.

И изричният, и мълчаливият отказ на администрацията представлява административен акт с отрицателно съдържание. Отказите обикновено се отнасят до искания на гражданите за признаване на право или създаване на правен статус при настъпване на определени обстоятелства по закон или при упражняване на дискреция.

Най-често отказите на администрацията са свързани с издаването на облагодетелстващи административни актове в контекста на обвързаност, при която административният орган е длъжен да издаде акта, ако са налице предвидените в хипотезата на правната норма предпоставки за издаването му, без да може да прецени дали, кога и как да го издаде или да откаже издаването му със съответните мотиви.

## **2. Дискреция в законодателната и съдебната власт**

2.1. У нас за дискреция се говори главно относно съдебната власт, защото независимостта на органите на съдебната власт създава впечатлението за свобода на преценката винаги, при всички случаи, а съдиите изглеждат неприкосновени. Съдебният произвол поражда безнаказаност, защото задължението да се спазва закона изглежда ефимерно. Потвърждение на това впечатление създават множеството нарушения на правилата от съда, прокуратурата и следствието, които остават ненаказани и формират друга реалност, в която господства личната преценка.

Изследването на природата на дискрецията в съдебната власт предполага да се анализират границите на функционалния имунитет и мотивите на правната ѝ уредба, които се отнасят до процедурите за търсене на отговорност и общественото ѝ значение.

Правните принципи ни интересуват не само като право от по-висш порядък, като теоретичен фундамент, който дисциплинира мисълта и перспективата на разсъжденията на съда, но и чисто прагматично като възможност за използването им в правораздавателната дейност. Токвил е забелязал преди повече от 150 г., че „в Америка няма въпрос, който един ден да не се решава в съда“ (Токвил, А. 1996).

Докато при дискрецията на съда е възможно да се приложи разграничаване от политическия въпрос чрез самоограничаване на съда, който отказва да се намесва в политическата материя, защото приема, че необвързаната преценка е работа само на институциите, които имат демократическа легитимност, то при администрацията определената от закона компетентност на собственото усмотрение не позволява придържане към установеността на административната обвързаност. Така съдът не може да се произнася по съществуването на спора, когато органът, чийто акт се оспорва, е имал свободата на избор между няколко еднакво законосъобразни, но в различна степен целесъобразни решения, а администрацията е длъжна, в рамките на законовата свобода, да вземе най-целесъобразното за адресатите на административния акт решение, без да може да разчита на нормативно определен модел.

2.2. Дискрецията като синоним на политическа преценка или преценка за политическа целесъобразност е основното занятие на депутатите. В работата на народното събрание се прави ясно разграничение между лобистката дейност в интерес на определени субекти и самото законотворчество.

Основание за това е именно наблюдението, че политическото е необвързано с правила, а това характеризира свободата на избор при дискреция. Трябва да се отбележи, че подобна синонимна употреба се прави не за първи път – член 54 (1) от новия финансов Регламент на Съвета на ЕС (Council Regulation 1605/2002, OJ L248/1) например говори за „широка дискреция, относно политическите решения (choices)“, а ако се стремим към ограничение на политическата целесъобразност, то следва да усъвършенстваме правните способности за надзор и контрол.

В своите обширни изследвания на дискрецията Роналд Дуоркин разграничава мека и твърда дискреция, съответно меки и твърди норми за ограничаване на политическия произвол. Меките норми (soft law), когато става дума за административен орган, са указания на министъра, ръководства с добри практики, етични кодекси, чрез които дискрецията може да се ограничи, или



по-точно, според терминологията на Дуоркин, да се структурира (Дуоркин, Р. 2010).<sup>4</sup>

Дискрецията в съдебната дейност се структурира преди всичко чрез процесуалните норми, които са доста по-развити, отколкото в административния процес. Съдът следва да се ограничава от собствената си практика, която е от вида „меки норми“. Така се затвърждава стремежът към известна последователност, към известна консистентност на съдебните решения в системата, която не прилага прецедентно право.

Точно така работи Европейският съд за правата на човека, така работи Съдът на Европейския съюз, така работи и германският Федерален конституционен съд. Впрочем и за България практиката на Върховния съд открай време е важна и се публикува в годишници, подобни на американските, а постановленията на пленума на ВС са експлицитно направени задължителни за съдилищата.

Съдът може сам да си изработи правила, които при достатъчно интензивен конституционен контрол да бъдат напълно достатъчни. Най-добрият пример тук е Европейският съд за правата на човека, чиято юриспруденция вече представлява една самостоятелна и добре развита система от правила, които осигуряват еднозначни и предвидими решения за повечето повдигнати пред Съда въпроси.

### 3. Граници на дискреционната власт

3.1. Дискреционната власт е същинското призвание на администрацията. Изборът на държавния орган, който дискрецията предвижда, е единствената възможност да се реализира или защити интересът на гражданина във и независимо от политически и икономически съображения да се постигне ефективно административно решение. Дискрецията традиционно се определя като право да се вземе решение на основата на лична преценка, предвидена в

---

<sup>4</sup> Един от големите дебати, които оформят (англо-американската) правна философия през последните няколко десетилетия, е спорът между Хърбърт Харт и Роналд Дуоркин за естеството на правото и структурата на правната система. В края на 60-те и 70-те години на XX век критиката на Дуоркин за книгата на Харт „Понятие за правото“ (2) се избистря около няколко теми. Една от основните тези на Дуоркин е, че разбирането на Харт за правна система е твърде тясно и прекалено фокусирано върху правните норми, а пропуска друг важен елемент на всяка правна система, а именно – принципите.

закона. Понятието е законодателно и практически подценявано или съзнателно negliжирано у нас. Под наименованието „оперативна самостоятелност“ дискреционната власт получава за първи път реална правна регламентация в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) от 2006 г. във връзка с изискването за целесъобразност на административните актове, теорията за недействителността им и правомощията на контролните органи в хипотезата на дискреция.<sup>5</sup>

3.2. Дискрецията, като синоним на преценка за целесъобразност, получава своята най-сериозна ограниченост в рамките на изпълнителната власт. Границите на дискреционната власт не са, а и не могат да бъдат предмет на изрична правна регламентация, защото биха били граници на свободата на избор, който се диктува от всеки отделен случай. Отсъствието на законово изведени граници на дискрецията обаче не означава, че тя е безгранична или че изборът на администрацията *ad hoc* не се ръководи от определени правни и практически принципи. Доктрината приема, че границите на дискреционната власт, като условно автономна власт, се налагат изначално от волята на законодателя да я допусне и от самата административна практика, която претендира да защитава обществения интерес, иначе казано – от добрата административна практика.

Административнопроцесуалният кодекс, като първата българска кодификация на нормите, които уреждат организацията и дейността на изпълнителната власт, следваше да маркира поне параметрите на ефективната администрация и основанията за отмяна на нецелесъобразните административни актове и действия на държавната и местната изпълнителна власт. Не би могло

<sup>5</sup> В доктрината от шестдесетте години на миналия век се приема, че при правораздаването „място за оперативна самостоятелност (...) няма“, личи особено ясно в гражданския (а и в административния процес: както само едно е възможното законосъобразно тълкуване на закона, тъй като „законът има само едно съдържание“ постановление № 2-1967 г. Пл. ВС), така само едно е и възможното законосъобразно решение на делото по същество. Още през 1936 г. акад. П. Стайнов отбелязва, че „основно, общовъзприето (...) положение“ е, че „при правосъдието има пълно обвързване от закона“. Бившият Върховен административен съд също е приемал, че при административната юрисдикция (административното правораздаване) „въпрос за свободно усмотрение не може да става“ (р. 1347- 1939-III). Казаното важи напълно и за дейността на административните органи по административното наказване. В нашата правна литература (и в съдебната практика) отдавна е утвърдено разбирането, че актовете, с които се налагат административни наказания – наказателните постановления, са правораздавателни, а не административни актове. Контролът, който съдилищата осъществяват върху оспорените пред тях наказателни постановления, е контрол върху правораздавателни, а не върху административни актове, издадени при упражняване на оперативна самостоятелност.

обаче, въпреки дефицитите на уредбата на дискреционната власт в АПК, да се отрече благоприятното за изследване начало, което Кодексът дава в своите разпоредби на чл. 6 и чл. 13, а именно – принципите на съразмерността, последователността и предвидимостта при упражняването на оперативната самостоятелност.

За първи път в българското законодателство последователно се извеждат бланкети, чието съдържание да определи преценката за целесъобразност на органа – автор на административния акт или действие. Така в ал. 1 и ал. 3 на чл. 6 АПК се приема, че административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо, като по отношение на гражданите се прилагат онези мерки, които са по-благоприятни за тях, стига да се постига целта на закона. Но тези вътрешни параметри на управленското решение са поставени и във външни граници на избора, като органът е длъжен да избере онази законосъобразна хипотеза, която е най-икономична и най-благоприятна за държавата и обществото.

Бланкетността на законовите понятия засилва отговорността на органите на държавната и местната изпълнителна власт и оставя без отговор въпроса следва ли административният орган, преди да издаде административния акт или да предприеме действието в условията на дискреционна власт под страх от неговата отмяна като незаконосъобразен, да издаде и публично огласи ръководни правила за упражняването на дискрецията си. Чл. 13 АПК говори за „своевременно“ огласяване публично на критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на оперативната самостоятелност по прилагането на закона и постигане на целите му.

Така законодателят залага и вътрешните, и външните граници на дискрецията и в ръцете на правните субекти изглежда остава възможността да се изясни тяхното съдържание.

Административният орган следва да уреди подробно хипотезите, в които е допустим диспенс от установената от него практика, както и критериите, които ще прилага, за да прецени дали да го допусне. Своевременното огласяване, което чл. 13 АПК изисква, не е необходимо да стане чрез обнародване в Държавен вестник, въпреки че става дума за нормативен административен акт. De lege ferenda би могло да се помисли дали органът, който разполага с дискреционна власт, следва не просто да публикува критериите, вътрешните правила и установената практика, по които ще я упражнява, а следва, ако е избран или

мандатен, в началото на мандата си да публикува обвързващи за самия него правила на упражняване на дискрецията си. Ако тези правила се окажат погрешни, съдебната и законодателната власт са тези, които следва да реагират.

Остава без отговор и въпросът дали последиците от нецелесъобразния акт или действие на администрацията могат да се обезщетят по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Може ли контролът за целесъобразност да релевира отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на гражданите и техните организации? Възприемането на държавната и местната администрация от обществото като власт с най-големи права, като източник на най-осезаемата принуда, не следва ли да намира своя контрапункт именно в дискрецията на изпълнителната власт, разбирана като задължение да предлага най-доброто управление? Колко са практическите случаи на отмяна на административен акт или действие поради нецелесъобразност?!

Изясняването на границите на дискреционната власт, които самият орган – автор на акта или действието, следва предварително да декларира като вътрешни граници на свободата на избора си, приближава административната практика до основни принципи на европейското административно право, които отсъстват от АПК, като принципа на разумните съвети, принципа на законните очаквания и предвидимостта и принципа на куртоазията, които са залегнали в Европейския кодекс за добро административно поведение .

3.3. Налага се изводът, че така формулираните принципи на дискреционната власт, възприемани като вътрешни нейни граници в действащата редакция на АПК, са неясни и непълни. Неоснователно приложното поле за публично оповестяване на критериите, въз основа на които органите на администрацията ще действат при прилагането на закона, се ограничава до случаите на оперативна самостоятелност, т.е. на дискреционна власт. Законът или подзаконният нормативен административен акт, в случаите на обвързана администрация, дава, по тази логика, достатъчно указания за реализирането на задължението на изпълнителната власт, за да се налага тя предварително да оповестява на гражданите и техните организации своето тълкуване на закона или на нормативния акт. Но непредвидимост за правните субекти съществува и с оглед на тълкуването на законовите разпоредби при неясен и противоречив нормативен текст или при създадена вече непоследователна административна или съдебна практика по прилагането на закона. Тук именно се проявява принципът на правовата държава, който изисква органите на изпълнителната

власт да възпроизвеждат при прилагането на закона върховенство на разума на закона, а не своите интерпретации на този разум.

Отсъствието на изрично уредено задължение на органите, натоварени с приложението на един нормативен акт да го тълкуват при искане от правен субект, което да е скрепено с правна принуда или най-малкото изрично да е формулирано като задължение за органа, има нежелани правни последици. Тази хипотеза често произлиза от отсъствието на изрична разпоредба в специалния закон кой е органът на централната изпълнителна власт, комуто се възлага конкретизацията на законовия текст. Дори когато в закона се определя кой орган от централната изпълнителна власт отговаря за прилагането на закона, разпоредбата обикновено не се прецизира досежно издаването на конкретизиращи подзаконовни административни актове като постановление, правилник, наредба и инструкция, които да осигурят действието му. На практика това води до приемането най-често на наредби и нарушаването на йерархията на конкретизиращите подзаконовни административни актове по смисъла на Закона за нормативните актове и Указ 883 по приложението му. Ярък пример са наредбите по приложението на Закона за съдебната власт, които не могат да заместят правилниците по приложението на закона.

В контекста на дискреционната власт административният орган следва да направи преценка за навременност, полезност, социална, икономическа или политическа оправданост на акта преди да вземе управленското си решение, включително чрез бездействие да реализира хипотезата на мълчаливия отказ. Мълчаливият или изричен отказ или бездействието на администрацията при искане да се тълкуват неясните разпоредби на закона е във всички случаи нарушение на правилата за организацията и дейността ѝ. Искането на правните субекти за тълкуване на неясните и непълни законови разпоредби от органа по приложението на закона е естествен опит да се предвиди поведението му и стремеж да се принуди администрацията сама да постави външни граници на дадената ѝ дискреционна власт. Отсъствието на процесуални гаранции за реализирането на тази възможност често минира ефективността на дискреционната власт и я прави безконтролна.

Така дискреционната власт, установена като право на избор, на преценка или инициатива на органа на изпълнителната власт, се контролира за спазване на параметрите, които законът ѝ създава. Безспорно дискреционна власт е задължение за вземането на **най-благоприятното за адресата на акта,**

действието или бездействието на администрацията **решение** и проверката за това се осъществява чрез йерархическия административен контрол, а и по съдебен ред при установяване дали са нарушени рамките на закона. При дискреционната власт администрацията се ръководи не само от правните предписания, но и от представата за правилно, навременно и полезно поведение с оглед на конкретния случай.

Компетентността на администрацията се възприема еднозначно като задължение на административните органи да упражняват властта си в законните ѝ рамки. Когато не е обвързана от изрична разпоредба, „свободната администрация“ има право на избор, което не е същинско право, а правосубектност на органа на държавата да вземе най-правилното решение. Така принципът на законността се проявява досежно органите на изпълнителната власт като задължение. В третата алинея на чл. 4 АПК, посветен на принципа на законността, се съдържа съвършено различно правило за поведение – задължение на правните субекти да упражняват правата и свободите си, без да вредят на държавата и обществото и на правата, законните интереси и свободите на други лица. Тук теорията за злоупотребата с права, а в частност и за злоупотреба с процесуални права, не е на естественото си място. Неясно е дали правният субект, упражнил правата или свободите си във вреда на държавата или на обществото, или на други правни субекти, ще носи материалноправна отговорност, или ще са налице последици от процесуален характер, неясно е дали административният процес не се разглежда като възможност за защита на държавните интереси и прочее.

Чл. 6 АПК е посветен на най-важното за съвременното административно право и административния процес ръководно начало – принципа на пропорционалността, като наред с принципа на пропорционалността, записан като съразмерност, е записан и принципът на целесъобразността. Принципът на целесъобразността е разделен между ал. 1 и ал. 3, като противопоставя административната дейност, осъществена в съответствие с житейския разум на „най-икономичната и най-благоприятна за държавата и обществото възможност“. В допълнителната разпоредба на кодекса се прави опит за дефиниция на нецелесъобразен административен акт. Опитът е неуспешен и задълбочава ефекта от погрешното възприемане на понятието „оперативна самостоятелност“. Както вече се спомена, по този начин един бланкет се използва за определянето на друг бланкет и то при наличието на изрично легално определение

в европейското административно право на понятието „лоша администрация“.

Във Франция някои автори приемат, че субективните права на гражданите са граници на дискреционната власт, а други смятат, че на субективното право съответства обвързана компетентност на административния орган, а когато той разполага с дискреционна власт, гражданинът няма субективно право, а защитен от закона интерес, или както френските автори го наричат – „прост интерес“ .

#### 4. Дискреционен процес

4.1. Процесуалното право е форма на живот на материалното право, негова защитна преграда (Михайлова, М. 2015). Правната уредба на дискрецията и практиката по нейното приложение неизменно поставя въпроса за характера на тези правила, за техния предметен обхват – дали те уреждат упражняването на дискрецията по същество, или могат да имат и процедурни измерения.

Практическите проявления на упражняването на дискреционната власт се наблюдават във всички сфери на управлението. Материята от областта на колективните трудови договори е нарочно изследвана от Васил Петров (Петров, В. 2015, 1), който стига до извода, че колективният трудов договор, като типична проява на дискрецията на работодателя, е по естеството си нормативен административен акт.

Министърът на труда и социалната политика е разпрострял действието на пет браншови колективни трудови договора, а именно: браншови колективен трудов договор в сектора на ВиК услугите със заповед от 16.02.2010 г., браншови колективен трудов договор в сектора на производство на пиво със заповед от 11.05.2010 г., браншови колективен трудов договор в сектора на целулозно-хартиената индустрия със заповед от 23.08.2010 г., браншови колективен трудов договор в минната индустрия със заповед от 30.05.2011 г.

Към тези случаи следва да се прибави и браншовият колективен трудов договор в отрасъла на дървообработващата и мебелната промишленост, разпрострян със заповед от 15.11.2010 г. Заповедта на министъра обаче е отменена като незаконосъобразна от ВАС с решение №3225 от 07.03.2011 г. по адм.д. №16148/2010 г., V о., оставено в сила с решение №7715 от 02.06.2011 г. па адм.д. №4706/2011 г., петчленен състав, II кол., ВАС. Тезата, застъпена в посочените актове на ВАС, е, че заповедта на министъра по чл. 51б, ал. 4 КТ

е общ административен акт по смисъла на чл. 65 АПК и тъй като конкретната заповед на министъра на труда и социалната политика е издадена, без да бъдат спазени административнопроцесуалните правила.

Заповедта на министъра предизвиква правни последици от трудово-правно и осигурителноправно естество, като действието на колективния трудов договор се разпростира върху цялата страна с публичноправен акт, с който без съгласието и дори против волята на засегнатите субекти върху тяхната правна сфера, принудително се разпростира действието на договор, в чието сключване не са участвали.

Както се приема в практиката на ВАС по делото за оспорването на заповедта на министъра на труда и социалната политика за разпростиране действието на браншовия колективен трудов договор в отрасъла на дървообработващата и мебелната промишленост (решение №3225 от 07.03.2011 г. по адм.д. №16148/2010 г., V о.):

„Обжалваната заповед е общ административен акт по смисъла на чл. 65 АПК. Същата е с еднократно правно действие и с нея се създават права и задължения и се засягат права и законни интереси на неопределен брой лица, тъй като с постановяването на акта за всички предприятия в посочения в него отрасъл и икономически дейности възниква задължението да прилагат и да спазват браншовия колективен трудов договор. Такова задължение възниква и за всички работещи в предприятията, както и за тези, които предстои да бъдат назначени на работа в тях“.

Според Васил Петров (Петров, В. 2015, 2) това не е еднократно правно действие на заповедта, а еднократното ѝ влизане в сила. Заповедта не действа еднократно, а многократно и непрекъснато, докато действат сключенията между представителните професионални организации колективен трудов договор заповедта разпростира действието му към предприятията в целия отрасъл или бранш<sup>6</sup>. Мислимо е да се говори не за общ, а за срочен нормативен административен акт. Заповедта на министъра по чл. 51б, ал. 4 КТ се отнася до неопределен брой лица, не се издава за уреждането на един конкретен случай, а за уреждането на неопределен брой случаи и действието ѝ не се изчерпва с еднократното ѝ приложение.

Производството по издаване на заповед за разпростиране действието на колективен трудов договор започва с отправянето на обща молба от всички

<sup>6</sup> Петров, В. (2015). Публичноправни проблеми на трудовото право. Сиела, с. 50 и сл.



страни, сключили колективния договор.

След постъпването на искането министърът може да назначи работна група или да възложи на свое подчинено длъжностно лице проучването на искането на страните по договора, както и изработването на проект за заповед по чл. 51б, ал. 4 КТ. Изработването на проекта се извършва при зачитане на принципите на откритост, обоснованост, стабилност и съгласуваност – чл. 2б, ал. 1 ЗНА. Министърът издава заповедта по чл. 51б, ал. 4 КТ или отказва издаването ѝ след като обсъди постъпилите предложения, становища и възражения на заинтересуваните лица по проекта за заповед, по смисъла на чл. 77 АПК.

За да влезе в сила заповедта на министъра на по чл. 51б, ал. 4 КТ, тя следва да бъде обнародвана в Държавен вестник. Това е така, тъй като съгласно чл. 5, ал. 5, изр. първо КРБ всички нормативни актове подлежат на обнародване. Съгласно чл. 78, ал. 2 АПК обнародването на нормативните административни актове, освен тези на общинските съвети, става чрез публикуване на текста им в Държавен вестник.

Кратката практика по прилагането на института на разпростиране на действието на колективни трудови договори показва, че заповедите по чл. 51б, ал. 4 КТ не се обнародват в Държавен вестник. Така необнародваните, но прилагани заповеди като нормативни административни актове са нищожни.

Министърът **може, но не е длъжен** за разпростре действието на браншови или колективен трудов договор, сключен между всички представителни браншови или отраслови работодателски и синдикални организации. Министърът може и по своя преценка да разпростре действието само на отделни негови уговорки. Законът не предписва критериите, от които да се ръководи министърът, поради което следва да се приеме, че той разполага с **широка дискреционна преценка** дали и в каква степен да разпростре действието на браншови или колективен трудов договор на национално равнище, като е ограничен единствено от разпоредбите на Конституцията и законите относно защитата на правата на правните субекти.

Като потенциално ограничение на дискреционната преценка на министъра на труда и социалната политика може да послужи принципът на последователност и предвидимост, по смисъла на чл. 13 АПК. В съответствие с този принцип административните органи са длъжни своевременно да огласят публично вътрешните правила на своята дейност.

С оглед на систематичното му място и структурата на АПК това прави-

ло е разположено в глава втора, дял първи на АПК и би трябвало да важи при издаването на всички видове административни актове, включително и нормативните. В доктрината се приема, че подобен извод не е безспорен. Замисълът на чл. 13 АПК е да създаде **външна граница на дискреционната преценка** на административния орган в името на правната сигурност. Средството за това ограничаване е известно „сковаване“ на дискрецията чрез обвързване с отнапред зададени общи правила, т.е. с издаването на своеобразни нормативни административни актове с цел яснота и надеждност на правните очаквания на гражданите. Издаването на нормативен акт, като абстрактен модел за поведение, да постави правните субекти в условията на равенство и предвидимост и по този начин **да ограничи произвола** при упражняването на дискреционната власт.

От друга страна, принципът на самостоятелност и безпристрастност в дейността на администрацията по смисъла на чл. 10 АПК, макар и определен като автономност от по-горестоящия административен орган, се компрометира от вътрешните правила и установената практика при издаване на актове по чл. 51б, ал. 4 КТ. Дори разглеждани като външни граници на дискрецията, по думите на Кино Лазаров (Лазаров, К. 1981) принципите на административния процес противоречат на идеята за свобода на избора на административния ръководител до степен да я обезсмислят.

Както отбелязва Васил Петров относно заповедта на министъра по чл. 51б, ал. 4 КТ, възможно ли е да има случаи на превратно упражняване на власт при издаване на нормативни административни актове?

Съгласно чл. 4, ал. 3 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр) непряка дискриминация е поставяне на лице на основата на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна, **в по-неблагоприятно положение** в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпоредба, критерий, освен ако тази разпоредба, критерий е обективно оправдан, с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими.

Така нормативен административен акт, издаден с прикритата цел да засегне неблагоприятно правен субект във основа на защитени признаци, ще бъде

издаден в противоречие с целта на закона, който е предвидил възможността за издаването на подзаконов акт или при превратно упражнение на власт.

Остава отворен въпросът, когато целта на закона не е изразена изрично или имплицитно в съдържанието му, как следва да се осъществи контролът при превратно упражняване на власт. Каква ще бъде тогава целта на подзаконовия нормативен акт по приложението на закона?

За да бъде законосъобразен, административният акт следва да бъде издаден в съответствие с целта на закона. Административен акт, който е издаден в преследване на цел, различна от целта, заложенa в закона, създава дискреционната хипотеза за органа – автор на акта, страда от порока превратно упражняване на власт. Съответствието с целта на закона е най-абстрактното изискване за законосъобразността на административния акт по смисъла на чл. 1456 АПК, защото то носи политическото намерение на законодателя да уреди общо, за всички правни субекти и без ограничения във времето правните отношения, които се реализират и при хипотезата на дискреция.

Тази рамка е **изначално несправедлива**, защото ограничава правото на избор между няколко в еднаква степен законосъобразни, но различни по целесъобразност управленски решения, за сметка на интереса на адресата на решението да получи най-добрия за него резултат. Така административният орган, длъжен да постанови най-доброто за адресата на акта, действието или бездействието решение, се намира по-често пред опасността да наруши закона или да се корумпира, отколкото да отговори на очакванията на адресата.

4.2. Процесуалните аспекти на дискреционната власт се очертават пределно ясно и в определени практически хипотези от широка приложимост, като например при сравняването на отпускането на пенсиите за прослужено време и старост, от една страна, и на пенсиите за особени заслуги и на персоналните пенсии, от друга.

Обвързаната администрация при отпускането на пенсиите за прослужено време и старост сравнява представените документи със законовите изисквания за необходимите трудов стаж и възраст за добиване право на пенсия, диференцирано за различните категории труд, отделно за мъжете и за жените, и размерите на пенсиите съобразно месечното брутно трудово възнаграждение и минималния размер на пенсията в различните хипотези. Във всички случаи органът, овластен да издаде разпореждане за отпускане на пенсията, е обвързан със законовите параметри и няма възможност да избира нито един

елемент от процеса по отпускане на пенсия.

При пенсиите за особени заслуги и персоналните пенсии е необходима преценка на специализираните органи на Народното събрание по предложение на Министерския съвет. Процесуалните норми се съдържат в специалния закон за отпускане на пенсии по заслуги и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Производството е осъдено по отношение на изясняването на понятията, с голяма неопределеност, като „изключителни случаи“, принос към обществото и държавата, високи нравствени добродетели и прочее. Затова не е случайно, че овластени да отпускат този вид пенсии са органите, които стоят най-високо в йерархията на държавните органи.

Това обстоятелство обаче засилва осъдицата от процесуални правила за упражняването на дискреционната власт, защото висшата администрация не разполага със собствена правна уредба и действат съществуващите правила от специалните закони и административната практика.

## 5. Контрол върху дискреционната власт

5.1. Дискреционната власт е свобода на избора в рамките на закона и свобода, която се основава на закона. Дискреционната власт означава правна възможност на административния орган да избере в рамките на закона и съобразно с целта на закона най-целесъобразното за адресата на акта решение.

Контролът върху обвързаната администрация е ясен и автоматичен, тъй като поведението на административния орган е предвидимо, а гражданите и представителите на техните организации знаят резултата от дейността му.

Дискреционната власт се контролира по **административен ред** от по-горестоящия орган на органа – автор на акта, действието или бездействието на административния орган. Йерархичният административен контрол е традиционната територия на проверка на границите на дискреционната власт. Проверката се ръководи от критериите за правилност, навременност и полезност, като съдържанието на тези бланкети се извежда от добрата административна практика.

Лоша администрация е налице във всички случаи, когато орган на публичната власт не успява да действа в съответствие с правило или принцип, които са задължителни за него. Понятието за лоша администрация бива постулирано в годишния доклад на Европейския омбудсман за 1997 година и

по-късно утвърдено от Европейския парламент.

Добрата администрация по смисъла на Европейския кодекс за добро административно поведение<sup>7</sup> се подчинява на определени принципи, чието приложение се проверява само по административен ред, с множество изключения, като контролът на областния управител и специализирания административен контрол в специфични сфери на управление.

Правилото, че административните актове могат да се оспорват пред съд само по отношение на тяхната законосъобразност, не води безспорно до заключението, че въпросът за целесъобразността, свързан с **упражняването на дискреционна власт на административните органи, стои извън обхвата на съдебния контрол.**

Така в чл. 169 АПК със заглавие „Съдебен контрол и оперативна самостоятелност“, който постановява, че при оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност на административните актове. Друг пример е чл. 8 АПК, който, като урежда равенството на правните субекти, постановява, че в пределите на дискрецията, при еднакви условия, сходните случаи се третират еднакво.

В съдебната практика също могат да бъдат открити примери относно оспорването на дискреционната власт. Така ТР №1 от 18.04.2006 г. по ТД №1/2006г., ОСС на ВАС, II колегия – в това ТР председателят на Върховния административен съд е направил предложение до Общото събрание на съдиите от втора колегия на Върховния административен съд да издаде тълкувателно

<sup>7</sup> В своя член 1 Кодексът предвижда, че всички институции на съюза и техните служители са длъжни в отношенията си с гражданите и техните организации да се съобразяват с принципите на доброто административно поведение. При това, принципите на доброто административно поведение се отнасят до всички видове служители и персонал в органите и институциите на съюза. Кодексът извежда легални дефиниции за основните материалноправни понятия, като публика, институция, служител, и съдържа наред с това изчерпателно изброяване на принципите на доброто административно поведение. Изведени са двадесет и три принципа на доброто административно поведение, които демонстрират смесена правна природа. Наред с традиционните правни принципи, като законност, недопускане на дискриминация, пропорционалност, недопускане на злоупотреба с власт, независимост и обективност, са регламентирани принципи с абстрактно съдържание, като принципа на законното очакване, състоятелността, съветването, достъпността и куртоазията. В каталога са намерили място и традиционните процесуалноправни принципи, като състезателното начало, разумната продължителност, правото на изслушване и уведомяване и др.

решение по няколко въпроса, един от които е при оперативна самостоятелност или при обвързана компетентност взема Висшият съдебен съвет решенията си за назначаване на магистрати и на административни ръководители и за възстановяването на длъжност на магистрати в хипотезата на чл. 132, ал. 2, във връзка с ал. 1, т. 1 ЗСВ и чл. 35в, ал. 4 ЗСВ. ВАС е взел решение, че ВСС действа в условията на оперативна самостоятелност при назначаването на магистрати, административни ръководители и младши магистрати и при обвързана компетентност, когато приема решения по чл. 35в, ал. 4 и чл. 132, ал. 2 ЗСВ за възстановяване на магистрати на преди това заеманата длъжност в съдебната система.

На въпроса дали неизлагането на фактически съображения, въз основа на които е взето решението на Висшия съдебен съвет при тайно гласуване, съставлява основание за отмяната му ВАС е достигнал до заключението, че решенията на Висшия съдебен съвет, приети с тайно или явно гласуване, следва да бъдат мотивирани, като неизлагането на фактически и правни основания за издаването им следва да води до отмяна.

В Решение №3165 от 03.06.2014 г. по адм. дело №9934/2013 г. ВАС, Първо отделение, относно жалба на юридическо лице срещу Решение на Административен съд – Варна по дело, с което е отхвърлена жалбата на дружеството против заповед, с която е наложена на юридическо лице принудителна административна мярка „запечатване на обект за срок от 15 дни“, практически се пререшава въпрос за дискреционна преценка.

С Решение №2958 от 03.04.2014 г. по адм. дело №9479/2013 г., ВАС, Осмо отделение, относно подадена жалба на Директора на ТД на НАП срещу Решение, постановено от АССГ, с което е отменена заповед за налагане на принудителна административна мярка „запечатване на търговски обект и забрана достъпа до търговски обект“. Така при проверка на законосъобразността на налагане на принудителна административна мярка се проверява и съответно коригира преценката за целесъобразност на административния орган, наложил мярката.

Видно е, че установената от закона граница между това, което може да е предмет на съдебно оспорване, и надзора върху преценката за целесъобразност, която е извън съдебния надзор, не би могла да се очертае категорично.

## Заклучение

Контролът върху дискреционната власт извън територията на администрацията предполага не само неформални средства на **гражданското участие** в управлението на общите дела, но и специализирана законодателна работа по структурирането на изпълнителната власт по начин, който я прави прозрачна и при процедури, които не допускат корупция.

Възприемането на държавната и местната администрация от обществото като власт с най-големи права, като източник на най-осезаемата принуда, намира своя контрапункт в дискрецията на изпълнителната власт, която следва да се разбира като задължение да се предлага най-доброто управление, което непрекъснато се контролира от гражданите.

Законосъобразността не може да се степенува, но решението на административния орган може да е повече или по-малко навременно, полезно, политически и обществено приемливо, социално оправдано и икономически ефективно. Административният орган може да избира дали да действа или да се въздържа от действие, кога да действа, как да действа и какви методи на действие да избере. Във всички тези насоки може да се направи преценка на целесъобразността и да се определи дали е взето най-доброто за адресата на акта решение, или то да бъде отменено като нецелесъобразно.

Когато от административния акт не са придобити права, въпросът може да бъде преразгледан от административния орган по инициатива на адресата му, на самия административен орган – автор на акта, или по указание на по-горестоящ орган.

Когато от акта са придобити добросъвестно права, той се е превърнал в стабилен административен акт и не може да бъде оттеглен от автора си по съображения на целесъобразност, а в случай че бъде оттеглен, оттеглящият акт подлежи на съдебен надзор.

Когато обаче актът се издава по инициатива на административния орган и му се противопостави субективното право на адресата, компетентността невиннаги бива обвързана. В такава хипотеза граница на дискреционната власт е не толкова засегнатото субективно право, а основанието относно предпоставките, при които органът действа в условия на дискреция и процедурните правила за издаване на акта, за правна защита срещу него и приложимата практика.

### Използвана литература

- Дуоркин, Р. (2010). Възможна ли е демокрацията тук? София: Критика и хуманизъм, 2010, 244 с.  
(Duorkin, R. (2010). Vazmozhna li e demokratsiyata tuk? Sofiya: Kritika i humanizam, 2010, 244 s.)
- Колев, Т. (2013). Дискреционна власт и вътрешно убеждение на съда. София: Св. Климент Охридски, 2013.  
(Kolev, T. (2013). Diskreционna vlast i vatreshno ubezhdenie na sada. Sofiya: Sv. Kliment Ohridski, 2013.)
- Къндева, Е. (1988). Оперативна самостоятелност в административната дейност. София: БАН, 1988.  
(Kandeva, E. (1988). Operativna samostoyatelnost v administrativnata deynost. Sofiya: BAN, 1988.)
- Лазаров, К. (1999). Изисквания за законосъобразност на административните актове. София, 1999, с. 6.  
(Lazarov, K. (1999). Iziskvaniya za zakonosobraznost na administrativnite aktove. Sofiya, 1999, s. 6.)
- Лазаров, К. (2005). Административно право. Обща част. Феней, 2005.  
(Lazarov, K. (2005). Administrativno pravo. Obshta chast. Feneya, 2005.)
- Лазаров, К. (1998). Недействителност на административните актове. София, 1998, с. 6-7, 36.  
(Lazarov, K. (1998). Nedeystvitelnost na administrativnite aktove. Sofiya, 1998, s. 6-7, 36.)
- Михайлова, М. (2015). Правото в неговата цялост. София: Феней, 2015, с. 125.  
(Mihaylova, M. (2015). Pravoto v negovata tsyalost. Sofiya: Feneya, 2015, s. 125.)
- Петров, В. (2015). Публичноправни проблеми на трудовото право. СИ-ЕЛА, 2015, с. 50 и сл.  
(Petrov, V. (2015). Publichnopravni problemi na trudovoto pravo. SIELA, 2015, s. 50 i sl.)
- Стайнов, П. (1960). Оперативната самостоятелност на администрацията в социалистическата държава. // Год. СУ-ЮФ, 1960, с. 123-220.  
(Staynov, P. (1960). Operativnata samostoyatelnost na administratsiyata v



sotsialisticheskata darzhava. // God. SU-YUF, 1960, s. 123-220.)

Токвил, Ал. (1996). За демокрацията в Америка. Част 1. София: Избор, 1996.

(Tokvil, Al. (1996). Za demokratiyata v Amerika. Chast 1. Sofiya: Izbor, 1996.)

Black's Law Dictionary (1991). West Publishing Co, 1991, p. 323.

Europe's Code of Good Administrative Behaviour. European Ombudsman Press Release № 9/2002.

Galligan, Denis, J.(1986) Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion. Clarendon Press, 1986.

## УПРАЖНЯВАНЕ НА ДИСКРЕЦИОННАТА ВЛАСТ

проф. д-р Мария Славова

### Резюме

Според доктрината обвързаната администрация е основната форма на действие на държавната и местната администрация. Границите на обвързаността се определят от законодателя, но неговата преценка всъщност е предпоставена от особеностите на предмета на правна регламентация. При съвременните форми на защита на правата на гражданите изводът е, че дискрецията следва да е принципът в дейността на администрацията, а обвързаната администрация да бъде изключение, остатъчна категория.

*Ключови думи:* обвързана администрация, дискреционна власт, стабилност, правораздавателен надзор, злоупотреба с власт

## THE EXERCISING DISCRETIONARY POWER

Prof. Dr Maria Slavova

### Abstract

According to the doctrine, bound administration is a major form of action of state and local administration. The boundaries of binding are determined by the legislator, but its judgment is in fact predetermined by the peculiarities of the subject of legal regulation. In the contemporary forms of protection of citizens' rights, the conclusion is that discretion is the principle in the activity of the administration, while bound administration is an exception, a residual category.

*Key words:* bound administration, discretionary power, stability, judicial review, abuse of power

## Съдържание

Въведение .....	63
1. Основание на дискреционната власт .....	64
2. Дискреция в законодателната и съдебната власт .....	69
3. Граници на дискреционната власт .....	71
4. Дискреционен процес .....	77
5. Контрол върху дискреционната власт .....	82
Заклучение.....	85
Използвана литература.....	86
Резюме на български език .....	88
Резюме на английски език.....	88