

СТО И ДЕСЕТ ГОДИНИ ОТ ПРИЕМАНЕТО НА ПЪРВИЯ ЗАКОН ЗА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВОСЪДИЕ

*Евгени Йочев**

На 8 март 1912 г. по време на I редовна сесия, LXXXVI заседание, XV ОНС приема първия Закон за административното правосъдие в България. Той е утвърден с Указ № 3, издаден на 22 март с. г. Обнародван е в „Държавен вестник“, № 74 от 3 април 1912 г. Влиза в сила от 1 септември с. г.

В мотивите към законопроекта министър-председателят Иван Ев. Гешов посочва, че приемането на закон, който „да уреди един общ съдебен път за отмяна на незаконните административни актове, с право за съда да спира или отменява разпоредбите на администрацията“, е отдавна назряла обществена и правна необходимост.¹ Дотогава по силата на чл. 2 от Закона за гражданското съдопроизводство „частните лица или общества, законните права, на които бъдат нарушени от распоредженията на правителствените учреждения или лица, могат да предявят в съда иск за възстановяване на нарушените си права и за вреди и загуби“, като посоченият иск „не спира распоредженията на правителствените учреждения или лица, до като не последва за това определение на съда“². Най-често окръжните съдилища се произнасят по жалби за пенсии, по регулационни спорове и искове за преразглеждане на определения данък за имоти, придобити по безвъзмезден начин. Едновременно с тях са създадени и действат различни юрисдикции (комисии, съвети), които се уреждат от специални административни и фискални закони.³ По признанието на П. Стайнов

* Доктор на историческите науки.

¹ Стенографски дневници на XV ОНС, I РС. Кн. V. ДП, 1912, с. 1964.

² Обн., ДВ, № 31 от 8 февруари 1892 г.

³ Вж. **Добчев, П.** Върховният административен съд 1913–2006. С.: Юрид.-во, Велико Търново: Абагар, 2007, 40–42.

те упражняват „за специални материи, едно административно правосъдие повече или по-малко свършено“⁴. Въпреки това поради своя характер и ограничено поле на приложение посочените юрисдикции не осигуряват едно пълно и цялостно административно правораздаване и не гарантират правата на гражданите в тази област.

Резултатите от дейността на различните административни юрисдикции и на окръжните съдилища, общественото недоволство от „необуздания административен произвол“⁵ не само показват потребността и ползата от създаването на една цялостна и ефективна система на административно правосъдие, но и обективно налагат предприемането на законодателни стъпки в тази насока.

За първи път в началото на ХХ в. открито и настоятелно се поставя въпросът за неуредената законна защита на публичните права на гражданите. Налага се правната общност и българските политици да извървят дълъг и труден път до осъзнаването и нормативното оформяне на идеята. Макар и условно, приемането на закона преминава през три етапа. Първите два етапа включват в себе си фактическата работа по подготовката на законопроекта и обхващат времето до внасянето му в Народното събрание, а третият обхваща самия процес на неговото обсъждане и приемане.

Въпросът за създаване на закон за административното правосъдие се поставя за първи път открито и публично, целенасочено и аргументирано на Първия конгрес на българските юристи през юли 1905 година. Правната общност не само чувства необходимостта от подобен закон, но и първа предприема действия за неговата подготовка. Инициативата за обсъждане на необходимостта от въвеждане на административно правосъдие в страната, за разкриване на същността и целите му принадлежи на д-р Стефан Киров, преподавател по държавно и административ-

⁴ **Стайнов, П.** Принос към историята на административното правосъдие в първите години след освобождението. – ГСУ, ЮФ, 1934/1935, т. 30, кн. 8, с. 3.

⁵ **Русев, Ст.** Административното правосъдие в България. – В: Полувековна България. Илюстриран юбилеен албум 1878–1928. С.: Арм. воен. изд. фонд, 1929, с. 132.

но право в Юридическия факултет на Софийския университет.

На събора д-р Стефан Киров изнася своя реферат на тема „Нужда от защита на обществените права и от административно правосъдие у нас“⁶. Той разкрива историческото развитие, изяснява същността и целите на административното правосъдие в теоретичен план и подробно обосновава нуждата и ползата от въвеждането му в страната както от гледна точка на интересите на административните органи, така и на самите граждани. Д-р Стефан Киров посочва недостатъците и слабостите на йерархическия ред на обжалване на административните актове и съществуващата тежка и тромава законова уредба за търсене на отговорност за проявено бездействие или за незаконосъобразни действия от министрите, които стоят на върха на този ред. „Да се каже, че винаги се допуска оплакване по йерархически ред – според него – не е достатъчно; защото в такъв случай, излиза, че *се оплакваме на дееца против действието му*.“ Той смята за рисковано „да се облече самата администрация със съдебна функция“, тъй като това би означавало, че *деецът ще съди сам себе си*.⁷

Д-р Стефан Киров обосновава извода, че административното правосъдие не е организирано, че „бъркотията и безсистемността“ отличават административните закони в страната, поради което „разните материи са само тук-там уредени...“, а „неуредицата е общо правило“⁸. От тази позиция той смята, че въвеждането на административното правосъдие „не подлежи на оспорване“, доколкото без него, „без възможността на гражданина да оборва по законен ред незаконните действия на административната власт, не може да се говори за *добър ред*, още по-малко за *правен ред* в една държава“⁹. Друг основен мотив за въвеждането на

⁶ **Киров, Ст.** Нужда от защита на обществените права и от административно правосъдие у нас. – В: Протоколи и реферати на Първия конгрес на българските юристи. С.: Бр. Патлови, 1906, 84–107.

⁷ Пак там, с. 84.

⁸ Пак там, с. 89.

⁹ Пак там, с. 84.

отделно, самостоятелно административно правосъдие е облекчаването на труда на съдиите и на дейността на общите граждански съдилища, както и изискването за профилиране и специализиране на съдиите чрез познания в областта на администрацията и управлението.

В своя реферат д-р Стефан Киров проследява историческото развитие на административното правосъдие на Стария континент, дава характеристика и разкрива предимствата и недостатъците на двата основни модела – англо-американския и френския. Най-съществената разлика между тях се състои в следното: В Англия и САЩ не са учредени административни съдилища. Всички спорове между гражданите и органите на властта се решават от обикновените съдилища, сезирани по установения ред. Френската система на административно правосъдие включва отделни административни съдилища – общи и специални.

В обобщение д-р Стефан Киров посочва като основни практически съображения за ползата от административното правосъдие следните:

„1. Административното правосъдие изяснява смисъла на законите и значението на правата на гражданите и така предпазва от **неволни грешки**. На кратко, неговата юриспруденция действа **поучително**.

2. Административното правосъдие действа **застрашително** и следователно предварва и от **умишлени грешки**.

3. То туря на разположението на гражданина целия държавен апарат за изнамиране виновния. Известно е, че това е толкоз по-мъчно, когато се касае за длъжностни лица. Но именно те не трябва да остават неоткрити. При административното правосъдие нарушенията не остават безлични.

4. То дава възможност, с своята особена процедура, да се постигне **бързо** желаната цел – помощ за гражданина както срещу едно незаконно действие, тъй и при бездействието на властта¹⁰.

Едновременно с разкриването на причините за въвеждането на административното правосъдие д-р Стефан Киров предлага

¹⁰ Пак там, с. 101.

най-подходящия според него модел и форми на организация предвид условията в страната и състоянието на правораздаването и на администрацията. На първо място, той се обявява за въвеждане на отделно административно правосъдие, което да бъде откъснато и независимо от държавната администрацията. Второ – отстоява тезата, че административното правосъдие трябва да бъде раздавано от особени отделения при окръжните съдилища и при ВКС, а не от специални административни съдилища. Това схващане е резултат от твърдото му убеждение, че мястото на административния съд е в съдебната власт наред с гражданския, наказателния и търговския съд, а не в администрацията.

По време на първото четене на законопроекта за административното правосъдие в Народното събрание (25 януари 1912 г.) министърът на правосъдието Петър Абрашев отдава заслужена дан на извършеното от д-р Стефан Киров, като заявява: „Рефератът на г. д-р Киров... беше едно ценно нещо, един ценен принос за онова градиво, което трябваше да легне в основата на законопроекта за административното правосъдие“.¹¹

Рефератът на д-р Стефан Киров предизвиква обясним интерес сред участниците в събора. Дискусията е кратка и се води по три основни въпроса: за нуждата от административно правосъдие; за неговата конституционност и за законовата му уредба. Никой не отрича необходимостта от уредбата на административното правосъдие. Милан Марков, д-р Борис Вазов и Иван Коларов изрично подчертават важността на въпроса и нарастващото му значение за подобряване на правосъдието. С известни съмнения за неговата навременност Иван Коларов предлага проблема „да се проучи добре“ и тогава да се вземе „какво да било решение“. Само Иешуа Калев изразява опасенията си, че административните съдилища „няма да дадат достатъчно запазване правдините на гражданите и, че най-голяма гаранция в случая е в упражнението на народния суверенитет“. Предвид това смята за уместно предвари-

¹¹ Стенографски дневници на XV ОНС, I РС, LV 3. С., 1912, с. 2036.

телно да се дефинират ясно отношенията между изпълнителната и съдебната власт.¹²

Д-р Иван Дрянков аргументира подкрепата си за административното правосъдие с „обезличаването“ на министерската отговорност и липсата на „всякаква реална отговорност в управлението“, със зле подготвени и „покварен“ в мнозинството си административен персонал, който според него е „едно сляпо оръдие на по-висшата власт и не представлява с това и най-малката гаранция даже за една сравнителна законност в управлението“. Сред ползите посочва изискването съдиите да имат „специални познания по администрацията“, като изтъква и ролята на административното правосъдие „за повдигането на нравствения и политически уровень на обществото“.

Той отхвърля позицията, че административното правосъдие е антиконституционно, и поставя акцент върху неговата основна цел – защитата на обществените права, предвидени в конституцията. От тази гледна точка д-р Иван Дрянков извежда на преден план „постоянното нарастване на повседневните съприкосновения на управлението с личността и имота на гражданите, вследствие постепенното разширение културните цели на държавата и изискванията на обществото“. Той единствен обосновава и защитава конституционния характер на административното правосъдие, разглежда и доказва пряката му връзка с министерската отговорност, като я смята за напълно илюзорна. Изрично подчертава, че „по действията (актовете) на управлението, относително правата и задълженията на гражданите, основани в разните държавно-правни и административни закони, съществена гаранция у нас не съществува“¹³.

Естествено, в центъра на дебатите е въпросът за мястото на административното правосъдие в правораздавателната система, както и кои съдилища да бъдат натоварени с тази функция. Оформят се две мнения: според първото гледище административните съдилища трябва да бъдат отделни и самостоятелни, а спо-

¹² Протоколи и реферати на Първия конгрес на българските юристи, Протокол № 6, с. 108, 111.

¹³ Пак там, 110–111.

ред второто разглеждането на административните спорове трябва да се повери на общите граждански съдилища, като се разшири тяхната компетентност.

Сред защитниците на първото виждане е д-р Иван Дрянков. Той се изказва за по-опростена организация на административното правосъдие и предлага да се създаде само един „върховен административно Касационен съд“, който да разглежда по съдебен ред всички спорове, преминали през съответните административни инстанции.¹⁴

Противно на него Милан Марков, Рашко Маджаров, Недко Каблешков и Антон Каблешков споделят виждането административното правосъдие да се предостави на общите граждански съдилища, като за целта се внесат съответни изменения в съдържанието на чл. 2 от Закона за гражданското съдопроизводство, с които „да се даде на съдилищата компетентност да съдят и дела за защита на публичните права“¹⁵.

Д-р Хинков също смята, че въпросът за създаване на самостоятелни административни съдилища, отделни от общите съдилища, „не е достатъчно назрял“ у нас. Подкрепя го Ст. Сокеров, който обвързва възлагането на административните спорове на общите съдилища с обезпечаването на съдийската несменяемост. Позицията им съвпада с тази на Недко Каблешков, който предлага „личните и обществените права“ на гражданите да се защитават от съдилища с аргумента, че „обществените права на гражданите не намерват никъде защита“¹⁶.

В хода на дискусиата д-р Стефан Киров внася яснота в изразеното от него виждане в реферата, като изрично подчертава, че е за отделно административно правосъдие, но раздавано не от специални административни съдилища.¹⁷

Първият учредителен събор на българските правници се оказва в невъзможност да приеме резолюция предвид взаимно изключващите се предложения. С цел да се излезе от задънената

¹⁴ Пак там, 110–111.

¹⁵ Пак там, с. 108, 110, 111.

¹⁶ Пак там, с. 109, 111.

¹⁷ Пак там, 111–112.

улица Д. Толев предлага следния компромисен текст: „Първият учредителен събор на българските правници... като призна за неотложна нуждата от учредяване на административни съдилища, препоръчва на надлежния министър да се занимае с този въпрос и да иска да се разреши по законодателен ред“¹⁸. Този текст не се приема и по същество се превръща в ново предложение. Тогава в спора се намесва председателят на конгреса Христо Павлов (председател на ВКС). По негово предложение е избрана тричленна комисия със задача да изработи „една обща резолюция“. В състава на комисията влизат: д-р Ст. Киров, А. Каблешков и Ив. Коларов, които застъпват посочените по-горе различни гледни точки по основния дискутиран въпрос за характера и мястото на административния съд в правораздавателната система.

Ако Първият събор на българските правници влиза в историята с откриването на дебатите за законодателна уредба на административното правосъдие, то Вторият събор на българските правници (27–29 август 1907 г.) има заслугата, че приема конкретни решения в тази насока. Той обсъжда и гласува специална резолюция по въпроса, съставена от тричленната комисия. Документът включва следните точки: „1. Съборът признава, че е необходимо да се установи съдебна защита и на всички обществени права на гражданите, както и ред за разглеждане административните разпри. 2. Съборът намерва, че тази празнина в нашето законодателство би могла да се попълни, като се видоизмени чл. 2 от Гражданското съдопроизводство и се предвиди особно съдопроизводство за административни разпри“¹⁹.

Отношение по текста на резолюцията вземат д-р Петър Зъбов, Антон Каблешков, д-р Йосиф Фаденхехт, Кутев, д-р Михаил Поповилиев, Мутафов, д-р Иван Дрянков и д-р Стефан Киров. Въпреки изразените различни мнения те стигат до съгласие, че комисията е изпълнила поставената ѝ задача да очертае рамките на бъдещата реформа, и на 28 август съборът приема резолюцията.

¹⁸ Пак там, с. 108, 110, 112.

¹⁹ Вторият събор на българските юристи. – Списание на Юридическото дружество, 1907, № 2–3, с. 113.

Благодарение на започнатите дебати и на взетите решения двата събора на българските правници поставят въпроса за въвеждането на административно правосъдие у нас в дневния ред на правния и политическия живот на страната.

След провеждането им започва вторият етап в подготовката за изработване на законопроект за административното правосъдие. Неговото съдържание се изчерпва: първо – с научната дискусия, която се води на страниците на в. „Право“ с цел да представи пред обществеността и политическите сили виждания на известни юристи относно съдържанието и задачите на бъдещия законопроект, и второ – с активизирането на политическите партии, които обръщат внимание на административното правосъдие и го включват в своите платформи и предизборни документи.

Още през 1906 г. в програмата, приета от учредителния ѝ конгрес, Радикално-демократическата партия настоява „да се създадат легални средства за борба“ против произвола от страна на административните органи. За тази цел предлага: „1) да се определят начините за оборване, по съдебно-административен ред, всеки незаконен акт на административната власт; 2) да се учредят при окръжните съдилища и при Върх. Касационен съд особени отделения за разглеждане административни разпри; 3) да се простре защитата на обикновените съдилища върху всички публични права на гражданите и 4) да се проведе прека гражданска отговорност на всички длъжностни лица“²⁰. Две години покъсно в платформата си от 19 февруари 1908 г. Народната партия също се обявява за въвеждането на административното правосъдие.²¹

През 1909 г. бившият министър на правосъдието д-р Александър Радев представя своите виждания относно характера и целите на административното правосъдие и необходимостта от възприемането му в България на конгреса на Прогресивно-либерал-

²⁰ Радикално-демократическа партия. Членска книжка. Програма и устав. С., 1906, с. 3.

²¹ Програмна реч на Ив. Ев. Гешов, шеф на Народната партия, произнесена пред партийния събор в София на 17 февруари 1908 г. Изборна платформа на НП, приета от същия събор. Пловдив: Окръжен клон на НП, 1908, с. 19.

ната партия. Той смята като най-подходящ за българските условия френския модел и се обявява за неотложни политически и практически действия в тази насока. Задачата да се въведе административно правосъдие в страната е записана в резолюцията на конгреса, а по-късно влиза и в предизборната платформа на партията.²²

Основна роля в този процес от политическа гледна точка изиграва коалиционното правителство, ръководено от Иван Ев. Гешов (лидер на народняците), с участието на Народната партия и на Прогресивно-либералната партия (16 март 1911 – 1 юни 1913 г.). В своята декларация кабинетът обявява готовността си в най-скоро време да внесе за обсъждане в Народното събрание на законопроект за административното правосъдие.²³

Намеренията на правителството активизират правната общност. За въвеждане на административното правосъдие у нас се застъпват в своите доклади пред парламентарната комисия по изработване на общ щат за държавните служители бившият министър на правосъдието Петър Пешев и известният дългогодишен висш администратор Тома Васильов.²⁴ Специално внимание заслужава статията на адвокат д-р Теодор Теодоров. Той предлага в страната да се формират две административни съдилища, които според него са достатъчни да обхванат целия обем от административни спорове. Що се отнася до тяхната компетентност, д-р Теодор Теодоров смята, че те трябва да „решават окончателно (делата – б. а.) с право на касационно обжалване пред Върховния

²² Русев, Ст. Нуждата от въвеждане на административно правосъдие в България (Бегли спомени от реферата, произнесен от д-р Ал. Радев на конгреса на Прогресивно-либералната партия през м. май 1909 г.). – Административен преглед, 1930, № 9, 9–11; **Киряков, Ив.** Из историята на българското административно правосъдие. – В: 30 години българско административно правосъдие 1913–1943. Юбилеен сборник. С.: М-во на правосъдието, Държ. печ., 1943, 48–49.

²³ Обн., ДВ, № 59 от 17 март 1911 г.; в. „България“, № 47 от 19 март 1911 г.; в. „Мир“, № 3211 от 18 март 1911 г.

²⁴ Доклад до XIV Обикновено народно събрание от парламентарната комисия за изработване на щат за чиновниците. Т. 2. Материали. Доклади до комисията от нейните членове. С.: ДП, 1911, с. 5.

касационен съд²⁵. Д-р Теодор Теодоров е сред най-активните и последователни защитници на идеята за създаване на един-единствен Върховен административен съд в страната, който да бъде извън ведомството на Министерството на правосъдието и да се числи към изпълнителната власт. Аргументите му са както юридически – предимно касационният характер на съда, така и политически – опасността от политическо влияние и натиск върху съдиите на местно равнище.²⁶ Във връзка с това той специално отбелязва успешната дейност на административните съдилища по време на руското гражданско управление и в Източна Румелия.²⁷ Що се отнася до границите на компетентност на административния съд, д-р Теодор Теодоров стига до извода, че той трябва да решава „само ония разпри, които са предизвикани от актовете и разпоредбите на администрацията, когато тя действа като изпълнителна публична власт“, в това число и утвърдените „с указ публично-административни правилници, издадени въз основа на законно предписание“, но с изключение на „висшите правителствени действия (actes de gouvernement).“²⁸

Д-р Теодор Теодоров предлага административният съд да се състои от шестима членове и един председател, разпределени в две отделения, и да се конструира от две квоти: от професионални съдии и от представители на държавната администрация.

Оповестеният от д-р Теодор Теодоров модел на организация на административното правосъдие е в пълен разрез с резолюцията, приета от Втория събор на българските правници.

Без съмнение д-р Теодор Теодоров представя една цялостна и завършена концепция за изграждане и функциониране на административното правосъдие в страната. Това обяснява широкия отзвук, който статията получава в правната общност и сред политическите партии в страната. В този смисъл тя може да се разглежда и като конкретен повод за началото на дискусиата, организи-

²⁵ **Теодоров, Т.** Административно правосъдие. – Преглед на Министерството на вътрешните работи, 1911, № 8, с. 454.

²⁶ Пак там, 453–454, 459, 462–463.

²⁷ Пак там, 478–479.

²⁸ Пак там, с. 479.

рана от редакцията на в. „Право“, наред със заявеното желание на правителството да подготви законопроекта за административното правосъдие. Целта на редакцията на правния седмичник е да постави началото на едно „критично разглеждане на тоя неясен, недоучен и непознат достатъчно добре у нас въпрос (за административното правосъдие – б. а.)“. Тази сериозна и отговорна задача съответства напълно на амбицията на учредителите на вестника той да стане „същински орган на българските правници“²⁹.

Дискусията е открита от редактора на вестника – известния адвокат Милан Марков. Той отхвърля идеята за въвеждане на самостоятелно административно правосъдие, защото не намира нито „нужда“, нито „юридическо основание“ за създаването в страната на особени административни съдилища. Милан Марков вижда решението на проблема в подобряването на дейността на общите съдилища и в премахването на непълнотите в законодателството относно отговорностите на административните лица и на държавата.³⁰

Позицията на Милан Марков предизвиква д-р Теодор Теодоров да изложи отново своето виждане по въпроса. В статията си, озаглавена „Административно правосъдие и административен съд“³¹, той посочва, че административно правосъдие има само тогава, когато „съдът преценява самите административни актове на публичната власт и е облечен с право, да ги отменява или изменява, ако са незаконни, безразлично дали тия актове накърняват *права* или само *интереси*, на които чл. 2 от Граж. Съдопр. не дава никаква съдебна защита“. От тази гледна точка д-р Теодор Теодоров заключава, че съдебната защита, която осигуряват чл. 2 на Закона за гражданското съдопроизводство и чл. 475 от Наказателния закон, „не е още административно правосъдие“. Той потвърждава предложението си за създаване на единствен административен съд в София „под прякото ведомство на изпълнителната власт, който да решава според случаите, като

²⁹ В. „Право“, № 1 от 30 април 1911 г., с. 1.

³⁰ Пак там, 2–3.

³¹ **Теодоров, Т.** Административно правосъдие и административен съд. – В. „Право“, № 5 от 28 май 1911 г., 80–83.

първа и последна инстанция, като апелативна и касационна инстанция³².

Статията на д-р Теодор Теодоров предизвиква вниманието и критиката на неговите колеги.

Любен Дюгмеджиев се обявява против създаването на самостоятелни, специални административни съдилища, тъй като не вижда условия и необходимост за това в страната. Той споделя мнението за формиране на нови административни отделения редом с углавните, гражданските и търговските след съответни изменения на Закона за гражданското съдопроизводство (чл. 1, ал. 2, чл. 2 и чл. 3), но не приема тясната специализация на съдиите. Любен Дюгмеджиев е твърдо убеден, че мястото на административното правосъдие е в общите граждански съдилища, а не под ведомството на изпълнителната власт.³³

Нов нюанс в модела на привържениците на идеята административното правосъдие да бъде в рамките на съдебната власт и в самата дискусия внася Я. Михайлов. Той отстоява тезата, че административните спорове както между отделните административни органи, така и между тях и частните лица трябва да бъдат „разглеждани и уреждани от съдебната власт“. От тази позиция той смята, че пълен и бърз контрол над административната власт може да се постигне „само, ако се открие било към в. к. съд едно специално административно отделение, било един специален общ за цялото царство, върховен административен съд под ведомството на министерството на правосъдието, гдето направо или чрез учрежденията против чиито действия става оплакването, ще постъпват жалбите на заинтересованите лица или места и гдето окончателно и по същество ще се решава повдигнатата преписня“³⁴.

³² Теодоров, Т. Административно правосъдие..., 476–479.

³³ Дюгмеджиев, Л. Административното правосъдие. – В. „Право“, № 6 от 4 юни 1911 г., 97–98.

³⁴ Михайлов, Я. По въпроса за административното правосъдие у нас. – В. „Право“, № 7 от 11 юни 1911 г., 113–114.

В подкрепа на тази идея се изказва В. Недев³⁵, без да взема открито отношение по въпроса за мястото на административния съд. От разсъжденията му може да се направи изводът, че подкрепя виждането за самостоятелни административни съдилища като част от съдебната система.

Макар редакцията на в. „Право“ да определя статията на Т. Теодоров като „хубава и силно аргументирана“, в няколко броя на вестника М. Марков я подлага на всестранна и остра критика.³⁶ Така по същество дискусиата се превръща в спор между Т. Теодоров и М. Марков, които отстояват две коренно противоположни виждания и концепции относно необходимостта от въвеждането на административното правосъдие, неговия характер, начин на приложение и място в правораздавателната система. И двамата автори са убедени, че трябва да се сложи край на административния произвол и беззаконието и да се защитят конституционните права на гражданите. Основната разграничителна линия между тях е по въпроса за мястото на административните съдилища, да бъдат ли те самостоятелни и извън съдебната система, или да са част от нея.

М. Марков обосновава извода, че административното правосъдие „е една аномалия в правосъдието, защото то изземва от съдебната власт известна част от споровете с администрацията и поверява разглеждането им на специални административни учреждения“. Според него независимо от начина им на уредба и въпреки че носят името административни „съдилища“, те всъщност не са съдилища за административни спорове, а „съдилища съставени от административни чиновници и за административни чиновници и учреждения“³⁷.

³⁵ Недев, В. Върху необходимостта от администр. правосъдие. – В „Право“, № 17 от 20 август 1911 г., 269–272.

³⁶ Марков, М. Разделността на властите и административното правосъдие. – В. „Право“, № 21 от 17 септември 1911 г., 333–336; Административно правосъдие и административни съдилища (Предмет, простор и естество на въпроса). – Пак там, № 24 от 9 октомври 1911 г., 381–385; Разделността на властите и административното правосъдие. – Пак там, № 23 от 1 октомври 1911 г., 366–367.

³⁷ Марков, М. Административно правосъдие и административни съдилища (Предмет, простор и естество на въпроса). – В. „Право“, № 24 от 9 октомври 1911 г., с. 383.

От вниманието на редактора на в. „Право“ не убягват и партийнопропагандната страна на въпроса, опитите на Т. Теодоров да представи и да защити реформата от позициите на Народната партия. Така спорът между тях, макар и юридически, придобива и политически оттенък. За М. Марков няма никакво съмнение, че обявената и подготвяна реформа не е плод на „някакво съзнателно намерение“, а по-скоро представлява „само една платформена агитационна залагалка“³⁸. Концентриран израз на неговата позиция са думите му: „Не смесвайте правосъдието с администрацията, не правете администратора съдник на собствените му беззакония, нито пък съдията – управник, с „дух и такт“ на административен служащ, който да се „вдъхновява от крайната цел“ на една незаконна административна наредба, дори и тогаз, когато тая цел може да бъде божествена“³⁹.

Видим е стремежът на политическите партии да отговорят на обществения интерес. Във връзка с предстоящите изменения на Търновската конституция и изборите за XV ОНС някои от тях поставят в своите документи и проблема за административното правосъдие. В конституционната платформа на Радикалдемократическата партия е записано: „да се обезпечи, чрез особен член в конституцията, административното правосъдие, за да могат гражданите да намерят съдебна защита против незаконните разпореждания на административните власти, с които се накърняват частни или публични права“. Тя настоява отговорността за „вреди и загуби, причинени от министър или длъжностно лице, с умишлено противозаконни разпоредби“, да се носи от причинителя.⁴⁰ В платформата за изборите за народни представители за XV ОНС (10 август 1911 г.) партията предлага „да се въведе административно правосъдие, като при окръжните съдилища и ВКС се създадат особен отдел за разглеждане административни разпри“⁴¹.

³⁸ В. „Право“, № 26 от 22 октомври 1911 г., 416–417.

³⁹ Пак там, № 23 от 1 октомври 1911 г., 366–368.

⁴⁰ В. „Радикал“, № 60 от 16 април 1911 г.

⁴¹ В. „Радикал“, № 93 от 13 август 1911 г.

В програмата си от юли 1911 г. Народнолибералната партия предвижда „за запазване правата и безопасността на гражданите да се създаде административно правосъдие и модерна полиция“⁴².

В тази благоприятна обстановка правителството пристъпва към изпълнение на предизборното си обещание. Със заповед на Министерството на правосъдието № 867 от 27 юли 1911 г. се създава комисия, в която са назначени: за председател – Ф. Филчев – председател на отделение при ВКС, за членове: проф. д-р Ст. Киров и д-р Т. Теодоров – адвокат от Софийската градска община. На 29 юли със заповед № 881 за член на комисията е назначен и д-р Иван Кацаров – адвокат, бивш член на Софийския апелативен съд. По-късно в състава ѝ влиза и Хараламби Анков – главен секретар на Министерството на вътрешните работи и народното здраве (заповед № 939 от 13 август). С отделни писма на Министерството на правосъдието за издадените заповеди са уведомени както председателят на комисията, така и всеки един от членовете ѝ.⁴³ Задачата на комисията е „да изработи и представи“ на управляващия Министерството на правосъдието и министър на вътрешните работи и народното здраве Ал. Людсканов законопроект за административното правосъдие в царството.⁴⁴

Безспорно в комисията влизат авторитетни личности, чиито имена и опит будят уважение и респект в правната общност. Не по-малко впечатляващо е обстоятелството, че членовете ѝ стоят на диаметрално противоположни позиции по въпроса за уредбата на административното правосъдие и неговото място в съдебната система. Мнозинството в нея се оглавява от д-р Т. Теодоров, а малцинството – от проф. д-р Ст. Киров.

Комисията настоява да не се бърза и предлага да се разгледа практиката в различните страни, да се проучат и обсъдят условията в страната, „да се подбере и прецени разхвърленият в нашето законодателство материал, който би могъл да се прехвърли на административните съдилища“. Членовете ѝ смятат, че първо

⁴² **Радев, С.** Начала и искания на Народно-либералната партия. С.: Народнолибер. партия, Т. Пеев, 1911, 53–54.

⁴³ ЦДА, ф. 242 К, оп. 2, а. е. 411, л. 1, 2, 33–37.

⁴⁴ Пак там, л. 1.

трябва „да се приготви пред-проект“ за обсъждане от гилдията и обществеността и след това въз основа на критичните бележки, предложенията и мненията „да се изработи в окончателна форма един по-пълнен и по-съвършен проект“, който да се внесе за обсъждане в Народното събрание. Желанието и подходът на комисията не срещат разбиране и подкрепа от страна на правителството и тя, както отбелязва проф. д-р Ст. Киров, „трябваше да бърза, да се *скърти* проект“⁴⁵.

При създалата се ситуация членовете на комисията възлагат на д-р Т. Теодоров да разработи проект, който да стане основа за разисквания и спорове. Този факт се потвърждава от Заявлението на д-р Т. Теодоров до министъра на правосъдието от 21 декември 1911 г. В него той настоява да му се заплати допълнителния труд, извън заседанията на комисията, за възложената му от нея задача да подготви „първата редакция на проекта... и мотивите към него“⁴⁶.

Проектът, предложен от д-р Т. Теодоров, се основава върху идеите, които той развива и отстоява в своите статии и публични изяви. По тези причини и поради липсата на време за публично обсъждане малцинството в комисията се оказва безсилно за каквото и да е по-сериозно въздействие. Разногласията между двете групи остават съществени и непреодолими. При това положение малцинството е принудено да отстъпи и въпреки че „не е съгласно с възприетата система“, подкрепя законопроекта. Мотивите му са: належащата нужда от административно правосъдие, а условието – задължително подобряване на закона и премахване на съществуващите непълноти.⁴⁷

Съображенията на малцинството са не само морални, но и принципни от гледна точка на усъвършенстването на закона и развитието на административното правосъдие. Въпросите, по които то изразява несъгласие, са следните: „1. В системата, която

⁴⁵ **Киров, С.** По законопроекта за административното правосъдие. – Демократически преглед, 1912, № 2, с. 160.

⁴⁶ ЦДА, ф. 242 К, оп. 2, а. е. 411, л. 38.

⁴⁷ **Киров, С.** По законопроекта за административното правосъдие. – Демократически преглед, 1912, № 2, с. 161.

трябва да се възприеме: да има ли един съд (върховен) или няколко (и местни)? 2. В компетенцията: с повече ли, или с по-малко материи ще се занимава административният съд? 3. Самостоятелен ли ще бъде той, или, напр., като отделения при другите (обикновените) съдилища?⁴⁸

Основният спор в комисията е по въпроса за същността и характера на Върховния административен съд – дали той ще бъде съд, или административен орган, поставен на върха на административната уредба. Под натиска на проф. д-р Ст. Киров се приема формулировката, че това е съд. Отстъпката на мнозинството е частична, защото то добавя епитета „административен“ с цел да се подчертае неговият особен характер, различаващ го от обикновените съдилища. Д-р Т. Теодоров и подкрепящите го членове на комисията пренебрегват принципа и практиката функцията по администриране на съдилищата да принадлежи на министъра на правосъдието и да се осъществява от него. Това показва, че за тях водещ и решаващ е въпросът за мястото на съда и ведомствената му подчиненост. Позицията на малцинството е коренно противоположна. То смята, че „административният съд принадлежи изцяло на съдебната власт... и най-уместното е да бъде под ведомството на правосъдието“, защото в противен случай „се създава заблуждение“ относно неговия характер. Не по-малко основателно е и изразеното предупреждение, че министърът на вътрешните работи би могъл да влияе върху съда в защита на своите подчинени.⁴⁹

Приетото компромисно решение административният съд да бъде на подчинение на Министерския съвет извежда спора от дилемата Министерство на вътрешните работи или Министерство на правосъдието, без да засяга по същество самия принцип, защото правото да определя състава на съда и да контролира осъществяването на изпълнителната му функция се предоставя не на отделното ведомство, а на кабинета.

⁴⁸ Пак там, с. 163.

⁴⁹ **Киров, С.** По законопроекта за административното правосъдие. – Демократически преглед, 1912, № 3, с. 290, 299.

По силата на предложения от мнозинството текст целият състав на Върховния административен съд се назначава с указ по представление на министър-председателя въз основа на постановление на Министерския съвет.

Въпросът за необходимостта от създаването на местни административни съдилища – един от най-съществените и спорни въпроси – се решава бързо, като просто не се обсъжда.

Едновременно с утвърждаването на Върховния административен съд като единствен съд се запазват специалните административни юрисдикции, а също и компетенциите на общите съдилища в областта на административното правосъдие.

Въпреки трудностите и разногласията комисията изпълнява с чест поставената ѝ задача. На 20 декември 1911 г. с писмо на Министерския съвет № 1520 до председателя на XV ОНС, подписано от министър-председателя Ив. Ев. Гешов, законопроектът е внесен за обсъждане в Народното събрание.⁵⁰ Така в рамките на шест години се решава въпросът за въвеждането на административното правосъдие у нас, за мястото и функциите на Върховния административен съд. Българският законодател възприема и утвърждава френския модел, който е най-разпространен на Стария континент.

⁵⁰ ЦДА, ф. 173 К, оп. 2, а. е. 3301, л. 1, 2.