

Административното правосъдие по време на управлението на БЗНС

доц. д-р Е. Йочев

БЗНС осъществява цялостна и радикална реформа в съдебната система, насочена към обновяване на правосъдието в съответствие с идеологията и политиката на съюза. Част от тази реформа са и промените, извършени в законодателната уредба на административното правосъдие, въпреки че до този момент то е под ведомството на Министерския съвет.

Земеделската партия признава за "очевидна и безспорна" необходимостта от реформи в правосъдното дело и си поставя като непосредствена цел създаването на "едно по-демократично, по-близко до народа и по-навременно правосъдие".⁵³

Началото на промените поставя коалиционното правителство на малцинството, ръководено от Ал. Стамболийски, в което министър на правосъдието е земеделецът Марко Турлаков.⁵⁴ С чл. 34 от Закона за 6/12 от кредитите по бюджетите за 1918 г. за второто полугодие на финансовата 1919-1920 г. се внася изменение в съдържанието на чл. 9 на ЗАП. Съгласно промяната, съобразена и със Закона за изменение и допълнение на чл. 1 от Закона за заплатите на длъжностните лица по съдебното ведомство, секретарите при ВАС могат да получават заплата от 1април 1919 г. в размер до 3900 лв. годишно.⁵⁵

Същностните реформи в административното правосъдие се извършват от самостоятелното правителство на БЗНС, утвърдено с царски указ на 21 май 1920 г.⁵⁶ Целта му е създаването на "съдебна власт, която да оказва ефикасна защита на правовия ред и да обезпечава истинско правосъдие". Постигането ѝ се обвързва с функционирането на една "добре организирана" магистратура, която "да стои високо в нравствено и умствено отношение" и бъде "оградена от влияния от политически характер".⁵⁷

Правителството на Ал. Стамболийски прави няколко изменения и допълнения на ЗАП, които се отнасят до името, състава, статута и компетентността на ВАС.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за адвокатите от 1888 г., внесен от група народни представители, се премахва адвокатската защита по делата пред ВАС.⁵⁸ Забраната отразява негативното отношение на съюза към адвокатското съсловие. Това се вижда и от формулировките, използвани в мотивите към закона. Премахването на адвокатската защита се обосновава на първо място с характера на административните дела, „които не се гледат по същество, а и по форма, със строго приложение на законите и наредбите на страната“, и на второ място с професионализма на съдиите, които могат да се справят и „без помощта на адвокатите“.⁵⁹ Конкретната причина е недоволството на правителството от решенията на ВАС и отмяната на редица актове за отчуждения на градски имоти за административни нужди.⁶⁰ Антиадвокатската позиция намира място в програмните документи на партията и практическа реализация в Закона за подвижните мирови съдии и в Зако-

⁵³ Турлаков, М. Належащи реформи в правосъдното дело, с. 1.

⁵⁴ в. "Държавен вестник", бр. 151 от 7 октомври 1919 г.; Петрова, Д. БЗНС 1899-1944, С., 1999, с. 62-71.

⁵⁵ в. "Държавен вестник", бр. 172 от 31 октомври 1919 г.

⁵⁶ Пак там, бр. 39 от 22 май 1920 г.

⁵⁷ Стенографски дневници на XIX ОНС, III ИС, с. 463.

⁵⁸ "Държавен вестник", бр. 33 от 14 май 1921 г.

⁵⁹ Стенографски дневници на XIX ОНС, I РС, с. 2844.

⁶⁰ Вж. Венедиков, П. Спомени. С., 2003, с. 158-159.

на за селско-общинските съдилища, с които се забранява адвокатската защита пред мировите съдии и пред селско-общинския съд.⁶¹

Със Закона за изменение на чл. 2, 6 и 7 от ЗАП земеделското правителство извършва промени в състава на ВАС.⁶² Премахва се изричното и точно посочване на броя на отделенията. Те са толкова, колкото е броят на председателите на отделенията при съда, в т. ч. и първия му председател. След изменението съставът на ВАС е следният: "първ председател, двама председатели на отделение и девет членове". Запазва се приравняването им по длъжност и по заплата на съответните длъжности във ВКС. Броят на прокурорите е увеличен с един. В съответствие с чл. 6 прокурорският състав включва: „главен прокурор, двама прокурори на отделения“. Изискванията към тях и служебният им статус се запазват. От един на четири нараства броят на секретарите към съда.

Земеделският съюз следва една последователна, цялостна и добре обмислена и планирана политика по отношение на ВАС. Особено ясно това се вижда от промяната, която се налага с п. 68 от Закона за изменение на някои членове от закона за устройството на съдилищата.⁶³ Измененият и допълнен ЗУС се отнася и за ВАС „по отношение на устройството, контролата и начина на назначението и уволнението на съдиите и прокурорите при Върховния административен съд, както и останалия служебен персонал и отменя всички постановления на закона за административното правосъдие, които му противоречат“. По силата на чл. 1 ВАС става част от съдебните учреждения и като такъв е поставен под ведомството на Министерството на правосъдието. Извършената промяна е радикална и противоречи на първоначалната концепция и цел на ЗАП от 1912 г. Министър П. Янев обяснява подхода и решението на правителството с разбирането, че съдът „е едно *par excellence* съдебно място, съдебно учреждение“ и успокоява народните представители от опозицията, че се запазва процедурата, съставът, правата и подсъдността на съда.⁶⁴ Подкрепяйки го докладчикът д-р К. Консулов акцентира върху липсата на действителен и ефективен контрол върху дейността на съда от страна на МС. Според него „това учреждение съществуваше без контрол, нито министър-председателят, нито Министерският съвет, нито юридическа личност, имаха възможност да отидат и надникнат в Административния съд, нито пък практиката е била такава да делегират някое лице от Министерския съвет, което да извършва контролата“⁶⁵. Всъщност това е основният аргумент на вносителя. Дори и оправдан в известна степен, той не може да прикрие истинските политически цели на оранжевия кабинет. В резултат на извършената промяна новите условия за несменяемост стават задължителни и за административните съдии.

Процесът на радикални промени в административното правосъдие завършва със Закона за отменяване на Закона за административното правосъдие.⁶⁶ Министърът на правосъдието П. Янев обяснява този акт с включването на ВАС в съдебното ведомство и поставянето му под контрола на администрацията на Министерството на правосъдието. „Самото това обстоятелство, според него, лишава от основание да съществува закон за административното правосъдие като отделен закон“. В съответствие с чл. 1 „Законът за административното правосъдие като самостоятелен закон се отменява и се помества в Закона за устройството на съдилищата след чл. 226..“. Глава I – Устройството на Върховния административен съд – става: „Гл. XXII – За административния съд – Отдел I – Устройство. Чл. 1 на ЗАП става чл. 227

⁶¹ Турлаков, М. Належащи реформи в правосъдното дело., с. 44, 77-86; „Държавен вестник“, бр. 101 от 6 август 1920 г., бр. 30 от 11 май 1922 г.

⁶² „Държавен вестник“, бр. 37 от 19 май 1921 г. (поправка бр. 41 от 25 май)

⁶³ Пак там, бр. 94 от 29 юли 1922 г.

⁶⁴ Стенографски дневници на XIX ОНС, III ИС, с. 571

⁶⁵ Пак там, с. 612.

⁶⁶ „Държавен вестник“, бр. 217 от 26 декември 1922 г.

от ЗУС като се изменя така: „Учредява се за цялото Царство един административен съд“. Наред се името, другата съществена промяна е в подсъдността на съда. Глава II – Подсъдност на Върховния административен съд – става: „Отдел II – Подсъдност“. Според новия член 232 Административния съд се произнася като първа и последна инстанция по жалбите за отмяна на незаконни административни актове, когато закона не определя друга подсъдност. Запазва се действието на съда като касационна инстанция, но не изобщо против всичките окончателни по същество решения на разните административни юрисдикции, както предвижда закона от 1912 г., а само по касационни жалби против окончателни решения на разните административни юрисдикции, „когато законът изрично допуска касационно обжалване“ пред същия. Малкият брой на законите, в които изрично се предвижда обжалване пред ВАС на практика ограничава чувствително касационната подсъдност на същия. Това положение е пряк резултат от съществуващата дотогава обща подсъдност за всички решения на административните юрисдикции, с която законодателят се съобразява при приемането на отделните закони.

С премахването на т. 2 на чл. 13 от ЗАП се прекратяват функциите на Върховния административен съд като апелативна инстанция по жалбите против решенията на специалните административни юрисдикции. Пред вид на това в специална забележка се посочва, че решенията или постановленията, против които действащите закони допускат апелативно обжалване пред ВАС в бъдеще ще се обжалват по касационен ред. Всякото апелативно дело се привършва като касационно. Съдът е задължен да приключи и всякото касационно дело, които се изключват от подсъдността му.

Отменена е и разпоредбата, която дава право на съда при необходимост от събиране на нови данни, да отложи разглеждането на делото за не повече от 20 дни. Така той е лишен от правото да разпитва свидетели и вещи лица, както и да извършва огледи. Премахва се и адвокатската защита, както и изискването за преподписване жалбата от адвокат. Друго съществено ограничение е лишаването на съда от правото да поиска уволнение и наказание на длъжностните лица при изпълнение на решенията на съда. С промените се въвеждат същите финансови разходи (гербов сбор, такси и други), които се изискват при делата пред ВКС. Решенето на съда се издава и съставя съгласно „разпореденията на гражданското съдопроизводство“. С изменението на чл. 66, споровете относно законността на един акт, възникнали между ВКС и АС се отнасят служебно в съда за пререкания и се решават „в интереса на закона“. Решенията на съда за пререкания се публикуват и са „задължителни за всички съдилища“.

По време на управлението на БЗНС броят на новообразуваните дела нараства чувствително. Само през 1921 год. те са 6981, цифра не достигната през следващите години. Основната част от жалбите са против решенията на комисии по данъка върху общия доход и други особени закони, приети от оранжевия кабинет.

Земеделските реформи по същество ограничават компетентността и значение на ВАС. Това отговаря на интересите на БЗНС, който вижда във негово лице и изобщо в административното правосъдие пречка за осъществяване на своята политика. Като цяло законодателните действия на земеделското правителство в тази област продължават и задълбочават промените извършени от Либералната партия. Промяната естествено предизвиква недоволството на опозицията в парламента и на критиците му извън него. Н. Пъдарев счита, че с преминаването на съда под ведомството на Министерството на правосъдието ще се засили административната власт над него. Той, заедно с Г. Данаилов, Ц. Бръшлянов, С. Костурков и други депутати, оспорва законността на приемането на Закона за изменение на някои членове от Закона за устройството на съдилищата и определя този акт като „контрабанден“, поне-

же е извършен по време на третото четене на законопроекта.⁶⁷ П. Абрашев нарича промените несериозни, имащи за цел да превърнат ВАС в едно обикновено съдебно учреждение. Той изразява и съмненията си относно действителността и ползата от ревизиите на ВАС и на прокурорския надзор при същия, които трябва да се извършват от министъра на правосъдието лично или от натоварени от него съдии и прокурори от същия съд. По повод на този текст Абрашев отбелязва, че тези ревизии, винаги ще носят белега на „една неприятна ангария и то в средата на колегите, с които работиш и си работил, може би, десетки години“.⁶⁸ Иван Киряков счита законодателните изменения, извършени от правителството на БЗНС, за изключение от общата тенденция към подобряване и ускоряване на процеса на административно правосъдие. Според него „всички тия реформи, целят очевидно, обезличаването, по възможност до най-голям размер на Върховния административен съд и неговото свеждане до един обикновен и второстепенен съд, с намалени компетентност и значение. Това му дава основание да ги характеризира като „атентат против административното ни правосъдие“.⁶⁹

Реформата в административното правосъдие, извършена от земеделското правителство има кратък живот. Още в началото на своето управление Демократическият сговор, предприема първите стъпки към възстановяване на административното правосъдие по начина, по който то е регламентирано в ЗАП от 1912 г.

⁶⁷ Стенографски дневници на XIX ОНС, III ИС, с. 613-616.

⁶⁸ Абрашев, П. Реформите в устройството на съдилищата. – Юридически преглед, 1923, кн. 4-5, с. 102, 158.

⁶⁹ Киряков, И. Из историята на българското административно правосъдие. В: 30 години българско административно правосъдие 1913-1943. С., 1943, с. 60.