

Измененията и допълненията на Закона за административното правосъдие през управлението на Демократическия сговор

доц. дин Евгени Йочев

На 9 юни 1923 г., в нарушение на принципите на конституцията и на парламентаризма, Военната лига извършва държавен преврат и сваля от власт законното правителство на БЗНС, ръководено от Ал. Стамболийски. В ранната утрин на 9 юни 1923 г. е съставено правителство, начело с лидера на Народния сговор проф. Александър Цанков. В него влизат: Янко Стоенчев от Демократическата партия, Цвятко Бобошевски от Обединената народно прогресивна партия, Петър Тодоров от Радикалната партия, Боян Смилов от Националлибералната партия, Янаки Моллов и широкият социалист Димо Казасов - член на ЦК на БРСДП(о), в качеството му на частно лице. Министър на войната става полк. Иван Вълков председател на централното управление на Военния съюз. Министерството на правосъдието се оглавява от Боян Смилов (9.6.1923-22.9.1923 г.), възпитаник на Юридическия факултет на Софийския университет (1911).

Съставът на кабинета не потвърждава твърденията на ръководствата на Военния съюз и на Народния сговор, че той е олицетворение на единството на буржоазните партии. То е твърде пресилено и по скоро търси пропаганден ефект. В мнозинството си членовете на правителството са малко известни партийни функционери. Особено важно е това, че те не са избрани и посочени за такива от партийните ръководства и нямат конкретни директиви за действие от тяхна страна, а са хора, предпочетени от водачите на Военния съюз и на Народния сговор. Същото се отнася и за програмата на кабинета, която не е резултат на предварителна работа и съгласие от страна на тези партии. Всичко това показва, че правителството е по-скоро надпартийно, отколкото многопартийно.²⁴

Независимо от начина на сформиранието му, кабинетът на проф. Цанков получава подкрепата на традиционните буржоазни партии, на Обединената народнопрогресивна партия (ОНПП),²⁵ на широките социалисти,²⁶ на Демократическата партия.²⁷

Процесът на консолидиране и обединение на буржоазните партии, започнал още преди преврата, завършва на 10 август със сливането на Народния сговор и Съюза на демокрацията в „единна партия“ под името Демократически сговор. В нея се влива и ОНПП. Платформа на новата партията става програмата на Конституционния блок, допълнена с програмата на правителството.²⁸

Кабинетът на проф. Цанков си поставя като първостепенна задача „да обезпечи мира и спокойствието на гражданството, да възстанови потъпканите свободи на

²⁴ Стоянов, В., Тепавичаров, В. Политическата алтернатива 9 Юни 1923 г. - 4 януари 1926 г. С., 1992, с. 18-19; Георгиев, В. Народният сговор 1921-1923. (Към началната история на фашизма в България). С., 1989, с. 176.

²⁵ в. "Ден", бр. 675 от 14 юни 1923 г.

²⁶ в. "Народ", бр. 130 от 14 юни 1923 г.

²⁷ Малинов, А. Под знака на ..., с. 87; Георгиев, В. Буржоазният политически фронт в България в навечерието на Септемврийското въстание 1923 г. ГСУ, Исторически факултет, 1972/1973, №66, с. 243-289.

²⁸ ЦДА, ф. 1546 К, оп. 1, а. е. 1036, л. 1; а. е. 1030, л. 6; в. "Сговор", бр. 44 от 12 август 1923 г.; Георгиев, В. Буржоазният политически фронт в България в навечерието на Септемврийското въстание от 1923 г. ГСУ, ИФ, 1975, т. 64, с. 245-289; Народният сговор. ГСУ, ИФ, т. 68, 1979, с. 257-271; Радулов, Ст. Създаването на Демократическия сговор. - Научни трудове на АОНСУ, серия "История", 1974, кн. 64, с. 60-118.

гражданина, като издигне престижа на държавната власт”.²⁹ След изборите на 18 ноември 1923 г. Демократическия сговор потвърждава своята основна цел - осигуряването и гарантирането на сигурността и стабилността на страната.³⁰ Чрез успешното ѝ реализиране той търси възможност да се легитимира и да утвърди позициите си във вътрешен и международен план.

Демократическият сговор и неговото правителство декларират готовността си да работят за смекчаване на социалните противоречия, за социални реформи в името на обществената солидарност и социалната правда. Признава се правото на държавата на намеса и по активно участие в стопанския живот в защитата на обществените интереси.³¹

Наред с това, трудната обстановка в страната, възникнала след потушаването на Септемврийското въстание, налага и необходимостта от реформи в областта на правосъдието, в т. ч. и на административното правосъдие. Те са предизвикани преди всичко от промените, които прави правителството на БЗНС в Закона за устройството на съдилищата³² и в Закона за административното правосъдие.³³

На 22 април 1924 г. е отменен Законът за отчуждаване здания за държавна, окръжна и общинска нужда от 17 юли 1920 г., заедно с измененията му от 23 декември 1922 г.³⁴ В мотивите към законопроекта министър Р. Маджаров подчертава и аргументира извода, че законът приет от правителството на БЗНС е „противоконституционен, противоположен и антисоциален”, поради което „трябва да бъде отменен и всички негови последици трябва да бъдат премахнати.”³⁵ С отмяната отпада и изискването за преразглеждане на произнесените от ВАС съдебни решения по извършено противозаконно отчуждаване на здания. Със Закона за отнемение закона за отчуждаване здания за държавна, окръжна и общинска нужда се възстановява напълно правното положение, съществувало до издаването на земеделския закон.

Същата година е възстановено старото име на съда - Върховен административен съд. Това става със Закона за бюджета за 1924-1925 финансова година.³⁶ Освен това бюджетът на ВАС е изваден от този на Министерството на правосъдието и отново е включен в бюджета на Министерския съвет.

Въпреки критичното си отношение към законодателството на БЗНС, правителството на Демократическия сговор не изважда ЗАП от ЗУС и не го връща в старото му качество на отделен закон. Той отново е оставен като самостоятелна глава (XIV чл. чл. 209-256) в съдоустройствения закон, поместена след чл. 208. Със ЗУС от 2. 1. 1926 г. са премахнати всички изменения и допълнения на съдоустройствения закон, направени от земеделското правителство, в т. ч. и тези засягащи устройството и състава на ВАС.³⁷ На първо място - съдът отново е преименуван във Върховен административен съд (чл. 205). На второ място - всички разпоредби на новия ЗУС „до-

²⁹ ЦДА, ф. 1546 К, оп. 1, а. е. 1030, л. 6.; „Държавен вестник”, бр. 55 от 11 юни 1923 г.; Вж. Стоянов, В., В. Тепавичаров. Цит. съч., 1992, с. 330-443;

³⁰ Платформа на Демократическия сговор. Плевен, 1923, с. 3; Първанова, Р. Програмата на Демократическия сговор - Исторически преглед 1987, кн. 6, с. 27 и сл.

³¹ Колев, В. Александър Цанков. В: Български държавници и политици. 1918-1947. С., 2000, с. 95-112; Първанова, Р. Демократическият сговор и неговото управление. - Исторически преглед, 1994/1995, кн. 3, с. 19-24.

³² Йочев, Евг. Законодателството на БЗНС в областта на съдоустройството – 100 години от рождението на проф. Михаил Андреев. Сборник статии. С., 2011, с. 113-125.

³³ Йочев, Евг. Административното правосъдие по време на управлението на БЗНС. Русенски университет „Ангел Кънчев”. Научни трудове, т. 51, серия 7, Правни науки, Русе, 2012, с. 48-51.

³⁴ Обн. „Държавен вестник”, бр. 18 от 22 април 1924 г.

³⁵ Йочев, Евг. Законодателството в Царство България (1879-1944 г.). Конституция, закони, мотиви, доклади, укази, наредби, наредби-закони. С., б. г., с. 449; Стенографски дневници на ХХI ОНС, I РС, 1923/1924. С., ДП, 1924, т. 1, с. 110. Приложение №28.

³⁶ Обн. „Държавен вестник”, бр. 86 от 19 юли 1924 г.

³⁷ Пак там, (притурка), брой 226 от 2 януари 1926 г.

сежно назначаване, повишаване и уволняване на съдии и прокурори при Върховния касационен съд, както и досежно несменяемостта, надзора и дисциплинарната отговорност” се прилагат и за съдиите и прокурорите при ВАС. На трето място - те се приравняват по „положение и заплата” на съответните длъжности при ВКС (чл. 205). С новия Закон за устройството на съдилищата ВАС се изважда от списъка на съдебните учреждения (чл. 1). Премахва се и точното определяне на броя на отделенията. ВАС се състои от един първи председател, председатели на отделения и членове. Той се дели на отделения, едно от които се председателства от първия председател на съда, а другите от председателите на отделения. Броят на съдиите и на отделенията се определя с особен закон. Не се указва изрично и числото на прокурорите, то се подразбира като произтичащо от това на отделенията. Съдиите и прокурорите при Върховния административен съд се назначават с указ по представление от Министъра на правосъдието. На него принадлежи и надзорът върху тях. Ревизиите на ВАС и на прокурорския надзор при същия се извършват от министъра на правосъдието лично или чрез главния съдебен инспектор, или чрез назначен от него председател на отделение или от главния прокурор на съда. Дисциплинарните дела срещу съдиите от ВАС се разглеждат от общото събрание на всичките отделения на съда. ВАС изпраща годишния си отчет в Министерството на правосъдието. Главата за пререкания за подсъдност не е възстановена.

Второто правителство на Демократическия сговор, ръководено от Ан. Ляпчев продължава политиката на възстановяване на административното правосъдие.

Със закона от 21 септември 1926 г. се възстановява общата касационна подсъдност на ВАС.³⁸ Той получава правото да се произнася като касационна инстанция по тълби срещу всички решения на административни юрисдикции (чл. 214 т. 2). Възстановява се първоначалният текст на ЗАП от 1912 г. Освен това със специална забележка се дава право да бъдат обжалвани всички решения и актове (в срок до два месеца, след обнародването на закона), правото за обжалването, на които е било отнето със Закона за отменяване на Закона за административното правосъдие от 26 декември 1922 г.

Едновременно с възстановяването на административното правосъдие и връщането към нормите на закона от 1912 г. се предприемат и мерки за неговото разширяване и усъвършенстване. Това става с различни специални закони.

От края на 1928 г., по силата на Закона за облекчение работата на Върховния касационен съд³⁹, компетентността на ВАС е разширена и обхваща делата по Закона за пенсии за изслужено време, по Закона за пенсиите и възнагражденията на поборниците и опълченците, по Закона за пенсиите на пострадалите санитарни служители в борба против епидемиите: петнист тиф, холера и чума, по Закона за пенсиите на служителите при държавните и изборните учреждения и по Закона за благоустройството на населените места в Царство България. С направените изменения правото да се произнася като касационна инстанция по жалби срещу решенията на окръжните съдилища по посочените закони се изземва от ВКС и се предава на ВАС. Както отбелязва П. Добчев „с този закон за първи път ВАС получава правомощия да упражнява касационен контрол както по решенията на административните юрисдикции, така и върху съдебните решения”.⁴⁰

Със закона за изменение някои членове от Закона за устройството на съдилищата е възстановена санкцията срещу неизпълнение на решенията на ВАС (чл. 243)⁴¹ В новата втора и трета алинея на чл. 243 са включени текстовете на чл. 47 от ЗАП от 1912 г. Те предвиждат 1) наказание уволнение от службата и тъмничен затвор до една година за длъжностно лице, което откаже да изпълни решени-

³⁸ Пак там, брой 139 от 21 септември 1926 г.

³⁹ Пак там, брой 256 от 10 октомври 1928 г.

⁴⁰ Добчев, П. Върховният административен съд 1913-2006. С., 2007, с. 128.

⁴¹ Обн. “Държавен вестник”, бр. 235 от 17 януари 1929 г.

ето на ВАС, независимо от гражданската отговорност, която носи към ощетения и 2) задължава ВАС да съобщи за уволнението на длъжностното лице на неговия началник, както и да информира надлежния прокурор за възбуждане на наказателно преследване.

Намира решение и въпросът за задължителното приподписване на жалбите пред ВАС от адвокат. Той предизвиква разгорещени спорове през 1912 г. Десет години по-късно със Закона за изменение и допълнение на Закона за адвокатите от 1888 г. адвокатската защита пред ВАС е премахната.⁴² С новия Закон за гражданското съдопроизводство приподписването на жалбите пред ВАС от адвокат се възстановява. Жалбите за отмяна се считат за приравнени с касационните жалби. Поради липсата на друг противен текст при производството пред ВАС се прилагат нормите на ЗГр. С., а по тях се изисква за касационните жалби приподписване от адвокат чл. 96, т. 8).

Със Закона за гражданското съдопроизводство се възстановява и главата за пререканията за подсъдност – Глава II Препирни за подсъдност и редът за тяхното разрешаване (чл. чл. 72-81).

От 1924 г. административното правосъдие навлиза в нов етап на развитие. Той най-общо може да се характеризира като постепенно връщане към идеите и организацията му, заложи в закона от 1912 г., чрез отмяната на промените, направени от правителството на БЗНС. Въпреки ограничено и частично, законодателството на Демократическия съговор е позитивно и открива пътя към отделяне на материята за административното правосъдие в самостоятелен закон, към пълно възстановяване на идеите принципите, заложи в Закона за административното правосъдие от 1912 г.

⁴² Пак там, бр. 33 от 14 май 1921 г.