

## Из историята на касационното производство пред ВАС: Първият закон за административно правосъдие от 1912 г.

ас. Боян Георгиев

*By the history of the cassation justice in the Supreme Administrative Court: The First law about the administrative justice from 1912: This report considers the first Law for the administrative justice in the Bulgarian legal history. Trough it was initiated the administrative justice as an independent branch from the legal system. It was constituted two-degree administrative justice. It was founded the Supreme Administrative Court. The Supreme Administrative Court administers as an appeal and cassation instance. For a first time is settled a modern and independent legal procedure.*

**Key words:** Administrative justice, the Supreme Administrative Court, Cassation justice, Appeal justice.

### ВЪВЕДЕНИЕ

Административното правосъдие в България и в частност касационното производство пред Върховния административен съд (ВАС) има дълга и неравномерна история. Решителна крачка за утвърждаването им в нашата правна система е направена със Закона а административното правосъдие от 1912 г.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

През месец юли 1905 г. в София се провежда пореден осми събор на юридическото дружество, който прераства в първи конгрес на българските юристи. На него се повдига идеята за създаване на самостоятелно и пълно административно правосъдие и организиране на цялостна система от специализирани съдилища, начело с ВАС. Този нов почин е заслуга на професора по държавно и административно право в Софийския университет Стефан Киров, който представя на конгреса реферат на тема: “Нужда от защита на обществените права и от административно правосъдие у нас”.<sup>[1]</sup> В своето изложение проф. С. Киров се обляга на теорията за правовата държава, в основата на която стои идеята за съдебна защита на всички права на гражданите. И понеже всеки човек се намира в постоянен досег с администрацията, тя създава за него множество права и задължения в различни области от живота. Именно този кръг от правната сфера на гражданите не може да остане без съдебна защита, която ще бъде гарантирана от специализирано административно правосъдие. Наред с този основен момент в реферата, проф. С. Киров излага и своето виждане за организацията на бъдещото административно правосъдие в България. Според него то трябва да се причисли към съдебната власт, а не към самата администрация, чиито действия ще контролира. Предвижда се съдилищата да раздават административно правосъдие в две инстанции - втората инстанция се определя като касационна. Под влияние на модерните за този период виждания, възприети във Франция и повечето европейски страни, и у нас в касационно производство ще се разглеждат не само незаконосъобразни решения на първостепенни съдилища, но в немалко случаи и незаконосъобразни и неправилни актове на държавната власт, т.е. производството за отмяна на административни актове е било разглеждано като вид касационно производство, тъй като първоначално са били познати само два строго формалистични отменителни повода – некомпетентност и неспазване на формите. По тази причина С. Киров разсъждава дали висшата инстанция да се произнася единствено като касационен съд, или да притежава и ревизионни правомощия. При разглеждане решенията на по-долните съдилища той е категоричен в необходимостта касационният съд да може да се произнася и по същество, като допуска такава възможност и при жалби срещу административни актове. Така на въпроса касационна или ревизионна инстанция, С. Киров отговаря – касационен съд с частични

ревизионни правомощия, подобно на днешното състояние, уредено в новия Административнопроцесуален кодекс (АПК).

Проф. С. Киров предлага административното правосъдие да се раздава от особени отделения, които да се сформират към съществуващите общи съдилища, а висшата касационна инстанция да се обособи като специално отделение на Върховния касационен съд. Най-вероятно под влияние на противоречиви настроения в юридическите среди той не се решава да предложи създаването на самостоятелен върховен административен съд, така както е във Франция и други европейски страни, чиито правни системи посочва за пример в своя труд. Всъщност въпросът за или против специализирани административни съдилища е основен в дебатите, последвали изложението на самия конгрес, а впоследствие и в обществения печат. Някои юристи дори считат, че такива съдилища се явяват противоконституционни според Търновската конституция – теза, категорично оборена по-късно в правната теория. [2]

Веднъж повдигнат, въпросът за въвеждане на административно правосъдие и създаване на специализирани съдилища напуска юридическите среди и получава широк обществен отзвук. Това амбицира някои от съществуващите тогава партии да приемат тази идея като част от политическите си програми. Най-последователна в това начинание е Прогресивно-либералната партия. На конгрес на партията през май 1907 г. д-р Ал. Радев, един от водачите на движението за създаване на административно правосъдие, изнася обстоен научен реферат по този въпрос. Като резултат конгресът решава да впише в предизборната платформа на партията въвеждането на това правосъдие у нас. Реалното ѝ осъществяване започва, когато Прогресивно-либералната партия заедно с Народната партия създават коалиционно правителство (1911-1913 г.), начело с Ив. Евстатиев Гешов. С цел да закрепят правовия ред в страната и да затвърдят държавните институции, правителството предприема незабавно разработването на редица законопроекта, един от които за самостоятелно административно правосъдие, придружен от обстойни мотиви, [3] в които се представят виждания върху това как трябва да бъде уредено то в нашата правна система. На първо място се запазва първоинстанционната подсъдност, която притежават, съществуващите до тогава, различни административни юрисдикции и общите съдилища в някои случаи, уредени от специални закони. Решенията им ще подлежат на касационно обжалване пред един за цялата страна върховен административен съд. Той ще бъде образуван като юрисдикционен орган към самата администрация, тъй като съдиите правораздаващи в него трябва да притежават специални административни познания. За тази цел поне половината от членовете му трябва да бъдат юристи, прослужили в администрацията и заемали там високи длъжности. Съдът ще се нарича "върховен", защото се намира начело на цялата административно-съдебна организация, над всичките особени административни юрисдикции и защото с названието му "върховен" се подчертава приравняването му към Върховния касационен съд. Според законопроекта ВАС ще функционира основно като касационна инстанция със задача да следи за еднообразното и правилно прилагане на закона. Съставителите на проекта изключват възможността за създаване на първостепенни административни съдилища. В мотивите се подчертава, че административното правосъдие трябва да бъде напълно безплатно, тъй като то служи както за защита на частните интереси, така и в полза на "добрата администрация". Създаденият проект е силно повлиян от достиженията на френското законодателство в областта на административното право.

През март 1912 г. е проведено окончателно гласуване в XV-то Народно събрание, а в бр. 74 на "Държавен вестник" от 3 април 1912 г. е официално обнародван първият Закон за административното правосъдие (ЗАПр), предвиждащ самостоятелен Върховен административен съд в България. Той влиза в сила от 1 октомври същата година.

Законът постановява учредяване на ВАС в състав първи председател, председател на отделение и шестима членове. Техният ранг е приравнен с този на съдиите от ВКС. Те получават статут на несменяеми съдии от деня на назначаването им. Предвидена е и минимална възрастова граница, задължителна за кандидатите за членове на ВАС – не по-млади от 35 години. Интересно е да се отбележи, че във връзка със специфичната дейност на този съд, редом с членовете, които трябва да отговарят на условията за професионални съдии и прокурори във ВКС (чл. 108 и 109 Закона за устройство на съдилищата, ДВ, бр. 7 от 12.01.1899 г.), се назначават и лица, заемали високи длъжности в администрацията (правници по служба), науката, адвокатурата или на друго обществено място (чл. 3). При ВАС се предвижда още главен прокурор и прокурор на отделение. В началния си вид първият подобен съд в България се състои от две отделения.

Наред с другите си правомощия, новосъздаденият ВАС се произнася и като касационна инстанция по жалби против окончателните по същество решения на разните административни юрисдикции (чл. 13, ал. 3). Относно касационните поводи този закон въвежда практика, запазила се и до скоро, да препраща към гражданския процес, по-специално чл. 70б от тогавашния Закон за гражданското съдопроизводство (ДВ, бр. 31 от 8.02.1892 г.). Според посочената разпоредба молба за касация на съдебно решение се допуска:

- 1) когато е нарушен или неправилно изтълкуван законът;
- 2) когато са нарушени съдопроизводствените обреди и форми, които са толкова съществени, че без тяхното спазване е невъзможно да се признае, че съдебното постановление има сила на съдебно решение;
- 3) когато са нарушени пределите на ведомството или на властта, които са предоставени на съда от закона;
- 4) когато в едно и също решение се съдържат разпореждания, които си противоречат;

Във връзка с второто касационно основание особено внимание предизвиква фактът, че за повечето административни юрисдикции специалните закони не са предвиждали никакви процесуални правила, които да следват при извършване на правораздавателната дейност. Въпреки че няма и препращане към нормите на гражданското съдопроизводство, решенията на юрисдикциите са се обжалвали и на това основание, като са посочвани нарушения на производствените правила по ЗГС. По такъв начин тяхната дейност се е подчинявала на някакви формални изисквания. Самият ВАС през следващите години на своята дейност успява да запълни тази празнина, като създава една системна и постоянна юриспруденция, развиваща се в посока по-добро административно правораздаване в първостепенните юрисдикции.

Заедно с останалите изисквания към касационната жалба, подобни с тези за жалбите за отмяна и за апелация, законът поставя важно условие за ясно и обстоятелствено означаване на поводите за касация. Въпреки това законодателят дава свобода на съда при вземане на решението, като постановява, че той не е длъжен да има предвид само посочените в жалбата закононарушения. ВАС може да отмени решението и по касационен повод, който сам той или прокурорът предявя. Подобна разпоредба предоставя още в началните стъпки на изграждане на касационното производство в административното правосъдие по-широки възможности на съдията в този процес, за разлика от класическите виждания в гражданското касационно обжалване през този период (чл. 42). Такова едно нововъведение в нашето процесуално право намира своето оправдание в стремежа всички актове на държавната власт да са съобразени със закона – принцип на модерната правова държава.

Тъй като специалните административни юрисдикции са били много на брой и между тях не е съществувала организационна връзка, което е затруднявало и коор-

динацията на ВАС с тях, законът въвежда изискване към касационната жалба да се представи и заверен препис от атакуваното окончателно решение (чл. 23).

Когато касационната инстанция уважи жалбата и отмени решението, пред нея се отварят две възможности - да разреши спорния въпрос по същество, ако делото е в положение да бъде решено, или да го върне за решаване по същество от надлежната административна юрисдикция. При повторно разглеждане на делото юрисдикцията, чието решение е върнато, е длъжна да се съобрази с тълкованието на закона, изложено от ВАС. Това е едно важно разрешение, което законодателят е дал още тогава и което за радост е възстановено в настоящата уредба на касационното производство по АПК - още повече, че всяка касационна инстанция е призована да следи за точното и еднаквото прилагане на закона на всяко равнище на съдебната система.

Според чл. 44 решенията на ВАС и като касационна инстанция са окончателни и не подлежат на обжалване. При тяхното изпълнение всяко длъжностно лице и учредение, до които те се отнасят, са длъжни да се съобразяват с диспозитива им. Строга административна и наказателна отговорност законът предвижда за длъжностните лица, които откажат да изпълнят решенията на съда – уволнение от служба и наказание с тъмничен затвор до една година, независимо от гражданската отговорност. Тези строги санкции, макар и да изглеждат малко архаични, мисля, че в съвременен вид могат да намерят своето място в актуалната уредба на касационното, а и на цялото административно правосъдие - особено днес, когато сме свидетели на случаи на неподчинение на решенията на ВАС дори от длъжностни лица на висши държавни постове. Все пак, както много точно отбелязват в мотивите към проекта на закона съставителите му: "...добрите закони не са плод на чистата логика, а са ония, които отговарят най-добре на нуждите на живота и на обществената целесъобразност и на които гражданите са навикнали, защото иначе законите рискуват да останат неприложени." [4]

Всички жалби до ВАС, в това число и касационните, се подават в едномесечен срок от съобщаване на страната за готовото решение на юрисдикцията, но не по-късно от деня в който изпълнението му ѝ е станало известно (чл. 20). За завършването на касационните производства законът определя също едномесечен срок, но от деня на постъпване на жалбата в съда. Това е още едно добро разрешение, пропуснато в съвременния закон (ЗВАС отм., респ. АПК), въпреки че един от основните принципи на административното правосъдие е бързината в процеса. Съдът може да увеличи срока за решаването на делото до един месец, ако за това има особено важни причини или ако се налага от естеството на спора (чл. 49 и 50).

Трябва да се отбележи, че наред с функциите на касационна инстанция, в отределени в специалните закони случаи, ВАС се произнася и като втора апелативна инстанция по жалби против решения на специализираните административни юрисдикции. Отново, след Върховното съдилище за административни разпри в Източна Румелия, в нашето административно правосъдие се учредява въззивно производство. Интересно е, че и в този случай решенията на съда като апелативна инстанция са окончателни и не подлежат на обжалване пред касационната инстанция на ВАС, както е в нормалното триинстанционно производство. Нашият законодател е последователен в разбирането си, че административното ни правосъдие трябва да се изгражда като двуинстанционно. И въпреки че ВАС е компетентен да се произнася като касационен съд въз основа на така наречената обща клауза, а като апелативен съд е подчинен на специалната клауза, данните сочат, че в този период на неговата дейност постъпват значителен брой апелативни жалби. [5] Възможно е втора инстанция по същество да има своето място в административния процес, което в известна степен обяснява смесения характер - между белезите на чистото класическо касационно обжалване и ревизионното производство, приближаващо се до апелацията в

правомощието си да решава спорния въпрос и по същество - на съвременното касационно производство.

Касационните жалби пред ВАС се подават направо в съда. Ако жалбата е подадена чрез административната юрисдикция и постъпи в съда след изтичане на срока за обжалване, тя се счита за просрочена и се оставя с постановление на съда без разглеждане. Всички производства, включително и касационните, се освобождават от мита и берии (такси). Като по-добра гаранция за запазване интересите на обжалващите и с цел улеснение и ускорение на работата на съда, законът изисква при подписване от адвокат на подаваните до ВАС касационни жалби (както и за всички останали жалби). Това нормативно разрешение, заслуга на административното правосъдие, се въвежда по-късно за исковите молби и за въззивните и касационните жалби, подавани до гражданските съдилища.

Касационните жалби се разглеждат в отделенията на съда в състав от трима съдии. Решенията се вземат с абсолютно мнозинство. Законът дава възможност на отделението, което решава делото, ако прецени, че случаят е особено важен или когато се колебае в издирената и приложимата юриспруденция, да препрати жалбата за разглеждане в общото събрание на съда. Подобна възможност днес не съществува, но считаме, че тя допринася за повишаване на общественото доверие в качеството на съдебната дейност.

Една от слабостите на този първи закон за административно производство е, че според неговите разпоредби Върховният административен съд се възприема като свързан и подчинен на Министерския съвет, а това значи зависим от изпълнителната власт, чиито актове трябва да контролира. За такава зависимост говорят текстовете на чл. 4 и 5. Според чл. 4 първият председател, председателят на отделение и членовете на съда се назначават от Министерския съвет по предложение на министър-председателя. А чл. 5 постановява дисциплинарната власт над съдиите да се упражнява от общото събрание на съда под председателството на министър-председателя. По такъв начин се ограничава независимостта в съдийската работа на членовете на ВАС, което противоречи на основните принципи за разделение на властите, според които власт възпира власт. Но подобно законодателно разрешение може да се обясни по няколко начина. На първо място организацията на нашия ВАС е подобие на австрийския върховен административен съд, който също е единствен за цялата страна и е поставен непосредствено към Министерския съвет (със закон от 1875 г.). Изобщо нормите на създадения през 1912 г. наш закон са плод на реципиране на френското, австрийското и пруското административно законодателство. Възможно е разбира се и друго обяснение, според което тогавашната млада политическа прослойка да е осъзнавала ролята на едно самостоятелно и добре организирано административно правосъдие и да се е бояла от него във времето на политическа "партизанщина" и облагодетелстване от властта, характерно за периода на изграждащата се демокрация. Съвсем логично силното административно правосъдие да не е по вкуса на която и да е изпълнителна власт, нещо което се наблюдава и до днес. Така първият Върховен административен съд у нас се оказва извън ведомството на общото правосъдие.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На практика учредяването на Върховен административен съд се осъществява около година по-късно от влизането на закона в сила, поради началото на Балканската, а след това и на Междусъюзническата война. Официалното откриване на съда е на 4 ноември 1913 г., от когато започва и неговото функциониране. Новосъздаденият ВАС има шанс още в началото на своето съществуване да бъде поверен в ръцете на едни от най-изтъкнатите и образовани юридически умове в тогавашна България. На челно място сред неговите строители безспорно е първият председател

на съда Филип Хр. Филчев (1856-1934 г.). Висококвалифицираните правници спомагат за успешното утвърждаване в България на една институция, която е белег за завидна култура в областта на изграждането на правовата държава и поставя страната ни "между най-напредналите държави в Европа, а това означава и в света, в сферата на развитие на административното право и практика, на административното правосъдие и на демократичната съдебна защита на правата на гражданите".[6] През целия период на своята дейност, до унищожаването му през 1948 г., ВАС бележи постоянни успехи, повишава непрекъснато общественото доверие към работата си и утвърждава своето неизменно място в нашата правна система.

#### ЛИТЕРАТУРА

[1] Протоколи и реферати на първия конгрес на българските юристи, С., 1905, с. 84-107.

[2] Стайнов, П., Принос към историята на административното правосъдие в първите години след освобождението, В: Годишник на ЮФ на СУ, С., 1935, с. 3-27, както и Ив. Киряков, Из историята на българското административно правосъдие, В: сб. 30 години българско административно правосъдие, С., 1943, с. 33-64.

[3] Русев, С., Елементарни познания по административно правосъдие, С., 1929, с. 59-93.

[4] Русев, С., Елементарни познания по административно правосъдие, С., 1929, Мотиви..., с. 70.

[5] Георгиев, Н., таблици 1 и 2 в Тридесетгодишна дейност на ВАС, В: сб. 30 години българско административно правосъдие, С., 1943, с. 8 и с. 12.

[6] Къндева, Е., Съвременно административно правосъдие, С., 2003, с. 55.

#### За контакти:

Боян Георгиев, асистент по Административно право и административен процес в ЦЮН при БСУ; докторант пред защита по Административно право и административен процес в ПУ „Паисий Хилендарски, Тел. 0887634973, E-mail: [boyan\\_georgiev73@abv.bg](mailto:boyan_georgiev73@abv.bg)

**Докладът е рецензиран.**