

Наредбата-закон за административно правосъдие от 1934 г.

Евгени Йочев

Наредбата-закон за административното правосъдие (НЗАП) е част от съдебна реформа на деветнайсетомайското правителство, оглавявано от Кимон Георгиев. Целта на предприетите правосъдни реформи е да се направи правораздаването „по-бързо, по-достъпно и по-евтино“.¹⁵

За втори път след 1920 г. в страната се извършва цялостна и радикална съдебна реформа, подчинена на идеологията и целите на новата власт. Тя обхваща както съдоустройството, така и гражданското и углавно съдопроизводство, а също и административното правораздаване. Съобразена е с промените в административно-териториалното деление на страната и е част от преустройството на държавния, политическия и обществения строй.

Наредбата-закон за административното правосъдие е приета с III-то постановление на Министерския съвет, взето в заседанието му от 20 октомври 1934 г., протокол №131. Одобрена е с Указ №175, издаден на 6.11.1934 г. Обнародвана е в Държавен вестник, бр. 182 от 12.11.1934 г.

Съдържа 95 чл. организирани в 5 отдела. Отдел. I. Устройство и вътрешен ред на Върховния административен съд. Отдел II. Подсъдност на Върховния административен съд. Отдел III. Препирни за подсъдност. Отдел IV. Производство във Върховния административен съд. Отдел V. Особени разпореждания.

НЗАП следва структурата и съдържанието на Закона за административното правосъдие (ЗАП) от 1912 г.¹⁶ В този смисъл можем да кажем, че тя го възстановява в първоначалния му вид, макар и не напълно и цялостно. По-големият брой членове в нея е резултат от уточняването на съдържанието на някои разпоредби, разделянето на други и внасянето на нови, наложени от практиката и натрупания правораздавателен опит. В наредбата-закон, както и в ЗАП, се прилага принципът разпорежданията на ЗУС да бъдат задължителни и за ВАС, стига да не противоречат на нейните норми.

Законодателят премахва промените, направени от земеделското правителство на Ал. Стамболийски, отнасящи се до името, състава, статута и компетентността на ВАС. Със Закона за изменение някои членове от Закона за устройството на съдилищата Върховният административен съд е добавен към съществуващите съдебни учреждения. ВАС е поставен под ведомството на Министерството на правосъдието. Нарича се Административен съд. По-късно Законът за административното правосъдие е отменен като самостоятелен закон и е поместен в Закона за устройството на съдилищата след чл. 226. Преустановява се действието на ВАС като апелативна инстанция по жалбите против решенията на специалните административни юрисдикции.¹⁷

Едновременно с това в НЗАП са запазени измененията, внесени от правителството на либералите, начело с П. Пешев (4 юли 1913 - 21 юни 1918 г.), с които се ограничава подсъдността на Върховния административен съд. С допълнението на разпоредбата на чл. 11, т. 2 за неподсъдни на ВАС са обявени всички актове по назначение, преместване, командироване, повишение, понижение, отстранение и уволнение на всички чиновници държавни, окръжни и общински по всички ведомства. Това води до ограничаване на полето на правно действие на ВАС и ефективността на осъществява-

¹⁵ Обн. ДВ (притурка), бр. 38 от 19 май 1934 г.

¹⁶ Обн. ДВ, бр. 74 от 3 април 1912 г.

¹⁷ Вж. Йочев, Евг. Административното правосъдие по време на управлението на БЗНС. РУ „Ангел Кънчев“. Научни трудове, т. 51, серия 7, Правни науки, Русе, 2012, с. 48-51.

ния от него контрол върху дейността на централната държавна администрация. Промяната е в разрез с една от целите на административното правосъдие да стабилизира чиновническия апарат в страната и да го предпази от политическата партизанщина. Нейното запазване от всички правителства, показва, че тя отговаря на интересите на управляващите партии и правителства.¹⁸ Като потвърждава този факт, Г. Цукев отбелязва, че направеното ограничение има „все пак едно оправдание, макар и от чисто политическо естество”. Това е свободата, която получава администрацията, от една страна, да „подбере чиновниците си измежду онези, които ще служат за осъществяване на целите ѝ, както тя си ги е поставила”, а от друга – „да се освободи, без контрол от страна на другия, от онези свои чиновници, които не работят в съгласие и съобразно с изискванията на преследваните от нея цели”.¹⁹

Наредбата-закон урежда изрично и по-подробно въпроса за устройството и вътрешния ред на ВАС (чл. 1-28), като съдържа и някои нововъведения.

Съдът отново се именува Върховен административен съд, независимо че не се създава система от административни съдилища. Всъщност още със Закона за устройството на съдилищата от 2. 1. 1926 г. (чл. 205) Административният съд е преименуван Върховен административен съд. По този начин се подчертава мястото му спрямо действащите административни юрисдикции. Това му качество се потвърждава и от приравняването на длъжностните лица в него по „служебно положение и права на заплата и други възнаграждения” с тези във ВКС. Постановлението на чл. 17 не се прилага стриктно и веднага. През следващите две години заплата на председателя на ВАС остава по-малка от тази на председателя на ВКС. Още по-фрапиращо е различието в годините, след които съдиите и прокурорите стават сменяеми (60 г.) и могат да бъдат пенсионирани. Причината е, че с Наредбата-закон за изменение и допълнение на Наредбата-закон за устройството на съдилищата по изключение съдиите и прокурорите от ВКС и заемащите приравнени на тях длъжности стават сменяеми след навършване на 65 годишна възраст.²⁰ Това положение се запазва до средата на 1941 г.

ВАС се състои от 12 съдии, в т. ч. първи председател, двама председатели на отделения и 9 членове, които са разпределени в 3 отделения. Прокурорският надзор се осъществява от главен прокурор и прокурори на отделения. Съдиите и прокурорите са несменяеми.

Внасят се известни промени по отношение изискванията към съдиите и прокурорите и начинът им на назначаване. Запазва се квотният принцип, като се правят конкретни изменения. Първият председател, председателите на отделения, членовете на съда и прокурорите се назначават измежду лицата, които отговарят на предвидените в ЗУС условия за назначаване на съответните длъжности във ВКС. Втората квота включва лица, които притежават условията за назначаване на съдийска длъжност и са прослужили най-малко 10 г. като съдии или заместник-прокурор в апелативен съд, както и лица, заемащи висши длъжности в административните учреждения с най-малко 3 г. стаж като такива, а също и адвокати, които отговарят на изискванията на чл. 101 от ЗУС. Те се назначават за членове и прокурори на отделения. Техният брой не може да надминава 1/3 от общия брой на съдиите и прокурорите в отделението. В закона от 1912 г. този дял е 1/2.

Съдиите и прокурорите се назначават с царски указ. В зависимост от вакантно място наредбата-закон предвижда два подхода. Според първия подход, общото събрание на ВАС избира за всяко свободно място за член или прокурор на отделение по трима кандидати, от които министърът на правосъдието представя един за

¹⁸ Вж. Йочев, Евг. Конституирането на ВАС. Първа поправка на Закона за административното правосъдие. Сборник 100 г. ВАС. СУ. 2014.

¹⁹ Цукев, Г. Сравнително разглеждане на някои разпоредби в законите за административно правосъдие у нас. В: 30 години българско административно правосъдие. С., 1943, с. 74.

²⁰ Обн. ДВ, бр. 183 от 16 август 1935 г.

назначение. Що се отнася до първия председател, председателите на отделения и главния прокурор те се назначават по постановление на Министерския съвет, взето въз основа на представление на министъра на правосъдието. Така на практика маркар и частично се отстъпва от принципа, заложен в ЗАП от 1912 г., ВАС да бъде под прекия надзор на председателя на Министерския съвет, като ръководител на изпълнителната власт, с цел да се подчертае неговата връзка с цялата администрация. По този начин наредбата-закон потвърждава промяната извършена още от земеделското правителство и намерила място и в Закона за устройството на съдилищата от 2. 1. 1926 г. Той постановява, че съдиите и прокурорите при Върховния административен съд се назначават с указ по представление от Министъра на правосъдието, на когото принадлежи и надзорът върху тях.²¹

Нещо повече в НЗАП няма изричен текст определящ мястото на ВАС, както то се съдържа в първия закон. С него Министерския съвет получава правото да определя състава на съда и да контролира осъществяването на изпълнителната му функция. Компромисното, двойствено отношение на наредбата-закон по този кардинален и принципен за административното право въпрос, намира израз и в правото на министъра на правосъдието да отстранява от длъжност съдия или прокурор, както и да прави представление за тяхното уволнение. От друга страна, бюджетът на ВАС се запазва като част от бюджета на правителството, а не на Министерството на правосъдието. Тази двойственост „без да допринесе някаква полза“, често създава пречки в дейността и развитието на съда.²²

Правораздаването във ВАС се извършва по отделения и в Общо събрание, с участието на главния прокурор или прокурора на отделение.

Общото събрание упражнява дисциплинарната власт над съдиите и прокурорите, в съответствие с правилата и реда, установени в ЗУС. Отпада изискването то да се ръководи от министър-председателя.

Създава се канцелария на ВАС, в състав: секретар на съда, 3 секретари на отделения, архивар, регистратор, писари и прислужници.

Наредбата-закон определя подсъдността на ВАС, като посочва, без да изброява, а общо, кои дела са подсъдни на него и кои не. Този подход е приложен и в закона от 1912 г.

На ВАС са подсъдни:

„1) всички жалби за отмяна на административни актове на публичните власти, когато законите не определят друга подсъдност;

2) касационните жалби против окончателните по същество решения на разните административни юрисдикции, и

3) касационни жалби против окончателни решения на обикновените съдилища, когато особени закони предвиждат обжалване пред Върховния административен съд.“ (чл. 29)

Не са подсъдни на ВАС:

1) делата, които по действащите закони са подсъдни на обикновените съдилища. Това са всички граждански, наказателни и търговски дела, които са в компетенциите на мировите съдии, на окръжните и апелативните съдилища и на ВКС;

2) висшите правителствени актове (*actes de gouvernement*). Това са актове на Министерския съвет с ясно изразен политически характер и значение, издавани по въпроси, уредени от конституцията или нямащи законна уредба. Като такива се определят разпоредбите по върховното управление на страната; указите, свързани с дейността на Народното събрание (за насрочване на избори, свикване на сесия, закриване или предсрочно разпускане); международните договори; указите за назначаване и уволняване на министри и други;

²¹ Обн. ДВ (притурка), бр. 226 от 2 януари 1926 г.

²² Цукев, Г. Цит. съч., с. 70.

3) актове по назначаване, повишаване, понижаване, преместване, командироване, отстранение и уволнение на всички държавни и общински служители;

4) делата, разрешението, на които по законите е предоставено на свободното усмотрение на органите на властта;

5) всички дисциплинарни дела на служители в държавни, общински и обществени учреждения (чл. 31).

Възпроизвеждат се текстовете от ЗАП, а т. 3 включва съдържанието на допълнението на чл. 11, т. 2 от 1915 г.

Наредбата-закон разширява компетентността на Върховния административен съд. Чл. 30 дава право на ВАС, по предложение на съответния министър, в общо разпоредително заседание да се произнася принципиално и по тълкуване на наредбите на закона, отнасящи се да неговото ведомство. Даденото тълкуване е задължително. Това естествено е в интерес на авторитета и престижа на съда. От друга страна посочената разпоредба е в полза и на администрацията, доколкото я улеснява и подпомага в точното и правилно прилагане на закона. По такива предложения Върховният административен съд се произнася през 1938 г. – 2 пъти; през 1939 г. – 15 пъти; през 1940 г. – 10 пъти; през 1941 г. – 14 пъти; през 1942 г. - 15 пъти и през 1943 г. (до края на м. юни) – 4 пъти.²³

Подробно и в детайли е описано производството във ВАС, което включва подаване на жалби за отмяна на административни актове, подготовка на делото за отмяна, разглеждането му в съдебно заседание. Самостоятелно се разглежда и нормира касационното производство.

Решенията на ВАС са окончателни и не подлежат на обжалване. Чл. 77 изисква длъжностните лица и места, до които те се отнасят, да се съобразяват с техния диспозитив. За неизпълнение на решение на ВАС длъжностното лице се уволнява от служба, по постановление на съда и се наказва с тъмничен затвор до 1 г.

Наредбата-закон предвижда решенията, които представляват интерес за правилното тълкуване на законите да се публикуват за всеобщо сведение.

НЗАП претърпява две промени. През 1937 г. с Наредбата закон за изменение и допълнение на Наредбата закон за административното правосъдие от 14 декември са изменени и допълнени 7 текста. Създава се четвърто отделение.²⁴ През 1940 г. предвид на големия брой нерешени дела е сформирано пето отделение, средствата за което се предвиждат в държавния бюджет. Промяната е узаконена две години по-късно на 26 юни 1942 г. със Закона за изменение и допълнение на Наредбата-закон за административното правосъдие. С нея се изменят или допълват общо 21 текста.²⁵

НЗАП действа до 1948 г., когато в съответствие с Конституцията на Народна република България от 1947 г. която не предвижда съдебен контрол на актовете на администрацията, ВАС е закрит със Закона за устройството на народните съдилища.

За контакти:

доц. дин Евгени Благоев Йочев, катедра Публичноправни науки ри РУ „А. Кънчев”

²³ Георгиев, Н. Тридесетгодишна дейност на Върховния административен съд. В: 30 години българско административно правосъдие..., с. 14, 21.

²⁴ Обн. ДВ, бр. 282 от 21 декември 1937 г.

²⁵ Обн. ДВ, бр. 142 от 2 юли 1942 г.