**Нашето административно правосъдие**

**сп. Юридически преглед, г. XXII (1915), № 7-8**

**Д-р Т. П. Теодоров[[1]](#footnote-1)**

Законът за административното правосъдие е в сила от 1 септември 1912 г., обаче поради войната 1912-1913 г. Върховният административен съд бе учреден и почна да действа от 1 ноември 1913 г. Макар и твърде къса, дейността на този институт не закъснява да упражни благоденствен ефект за отдавна многожеланото установяване на законност в администрацията и изобщо в проявленията на функциите на изпълнителната власт. Резултатите са налице. Днес никой вече не отрича абсолютното без­пристрастие и високата компетентност на Върховния административен съд; никой не се съмнява, че у него ще намери всички възможни га­ранции за едно истинско правосъдие[[2]](#footnote-2). Там се търси закрила и законност от всички, които са имали неприятността да понесат някоя неправда от администрацията и нейните органи, от най-последния, та дори и до най-висшия (министрите). А трябва да си признаем открито, много време още ще измине, докато нашите управници и администратори се издигнат до висотата на истински служители на обществото и законността – арбитри между общите и частни интереси, имащи пред очи общото благо и до­брия ред, но само в строгите граници на законите и уважаващи безпристрастно частните интереси и правната сфера на отделните лица.

Допреди Закона за административното правосъдие ние нямахме истинско административно право; или по-право, разните устройствени и административни закони, чиято съвкупност е прието да се назовава с това име, в своята по-голяма част бяха ли­шени от съществената и характерна черта на всяко положително право; там липсваше санкцията на съдебната защита и прину­дителното изпълнение в случай на нарушение. Исковете за вреди и загуби пред общите съдилища, съгласно с чл. чл. 1 и 2 от Закона за гражданското съдопроизводство, носеха една санкция не само твърде малко ефикасна, но и далеч непълна; те не охраняваха интересите, а още по-малко гарантираха правовия ред сам за себе си в интереса на добрата администрация; най-после, началото на самоуправление, осветено от Конституцията в чл. 3 ал. 2, беше сведено до празна дума, тъй като общините и окръжията бяха ли­шени от всяко средство за защита против произволите – уви твърде чести – на централната власт. С една реч, допреди Закона за административното правосъдие българското административно право напомняше твърде много международното публично право; както последното, то съдържаше множество норми, които поради липсата на съдебна санкция не бяха друго освен правила за добрия ред, за добрите отношения между обществото, неговите съставни части и неговите членове, но които правила, бидейки поставени под за­щитата само на обществения морал и съвест, нямаха същест­вения белег на истинско положително право. Приемам, че това не е освен една аналогия, може би пресилена, но в основата си вярна. Положително право без санкция пред съд, съпроводена с власт за принуда, е немислимо. Малкото *leges imperfectae* не правят изключение от това общо понятие.

Трябваше, прочее, да се създаде обща съдебна санкция за всички норми от българското административно право, за да добие то характер на истинско позитивно право. Това и направи Законът за админи­стративното правосъдие, който, покрай съществуващите дотогава за някои само случаи разнообразни съдебни рекурси пред общите съдилища или пред специални административни юрисдикции, учреди един общ път за отмяна на всички незаконни администра­тивни актове пред Върховния административен съд (*recours pour exces de pouvoir*).

По този начин се създаде обща съдебна санкция на всички наши тъй наречени административни закони, а с това те бяха възведени в степента на истинско административно право.

Ето защо, според мен, Законът за административното пра­восъдие тури началото на нова епоха в развитието на нашето административно право. Той ще бъде изходната точка на но­вото юриспруденциалнопреторско право, което ще изпълнява *adiuvandi, supplendi vel corrigendi iuris gratia*, роля твърде необходима в областта на непълното, некодифицирано и разпръс­нато в множество разноречиви закони, българско административно право.

\* \*

Изглежда обаче, че тъкмо тази обширна и висока мисия на Върховния административен съд му навлече ненавистта и дори враждата на ония, чиито действия Административният съд е поставен да задържа в рамките на законността. Твърди се, че правото на Административния съд да контролира и отменя разпоредбите на висшите администратори и специално министрите уронвало техния престиж и подбивало авторитета на властта, който и без това не стоял твърде ви­соко в очите на гражданите. Добавя се тоже, че съдебният надзор парализирал управленческата дейност на министрите, един­ствено отговорни за доброто управление на страната. Тези съображения може донякъде да са верни, но те се имаха напълно предвид от законодателя, който, въпреки тях, учреди нашето административно правосъдие. Затова именно той възприе, щото съдебният надзор върху администрацията да се упражнява не от об­щите съдилища, а от специален административен съд, изходящ от самата администрация и стоящ във ведомството на изпълнителната власт. Затова също се възприе, щото този административен съд да бъде един-единствен, върховен, за да бъде голям неговият авторитет и по този начин да се накърнява до минимум министерското достойнство. Най-накрая следва да се вземе предвид, че само в ония случаи това достойнство би могло да се счита засегнато, когато разпоредбите на министъра се отменят от Административния съд като незаконни, а очевидно е, че в такъв случаи накърнението на престижа на министъра ще бъде широко компенсирано с повдигането авторитета на закона и закрепването вярата народна в законността и реда в държавата – резултат много по ценен, от достойнството на един преходен администратор, та било той и министър.

Но, като че ли тия необорими доводи и благородната грижа за гарантиране правовия ред в нашата хубава родина не намират съчувствен отзив сред сегашните меродавни управляващи кръгове. Мълви се, че Министерството на правосъдието подготвяло да внесе в Народното събрание законопроект за изменение на Закона за административното правосъдие в смисъл, щото компетентността на Върховния административен съд да се ограничи върху известни само въпроси, които изрично и лимитативно да се изброят в закона, а всички други неупоменати в закона административни актове да се изключат из неговата подсъдност, сиреч, да останат извън контрола на административното правосъдие, без съдебна защита и санкция. По този начин обширното и пълно административно пра­восъдие, което сегашният закон дава със своя чл. 10, който по­ставя началото, че всички административни актове са подсъдни на Върховния административен съд, освен изрично изключените в чл. 11, ще се отмени и замени с тъкмо противно правило; по общо начало ад­министративните актове не са подсъдни на Административния съд, а му се дават в разбирателство само известни определени въпроси, из­рично указани в закона. Тенденцията на тази назадничава мярка е ясна; нейното узаконяване би ни върнало почти до положението преди Закона за административното правосъдие и би парализирало дейността и бъдещето на Върховния административен съд, който би бил сведен до дребната роля да контролира администрацията в известни нейни неособено важни действия, а всички крупни нейни акции и произволи биха останали без съдебен надзор и защита. А това не значи друго освен да се дезорганизира и дори унищожи незаякналото и многообещаващо българско административно правосъдие. Изглежда, че неотдавнашното прокарване през послушното болшинство на Народното събрание изменението на чл. 11, т. 2, което иззе из компетент­ността на Административния съд незаконните уволнения на чиновниците, чието положение е обезпечено с особени закони, насърчи нашите управници в пътя на тия печални законодателни реформи, които подбиват вярата на гражданството и в парла­менти, и в законност, и в стабилност в тая държава! Вре­дата от тези реформаторски намерения, ако те, не дай Боже, се осъществят, не би се компенсирала от никакви други, може би добри изменения, за които тоже се мълви, като създаване на местни административни съдилища, обединяване под ведомството на административното правосъдие на ред административни спорове, които законът от 1912 г. по нямане време и за да не превърне всичко отведнъж, остави временно в компетентността на общите съдилища (избори, пенсии, регулации и пр.).

За нещастие, това не са само слухове. В програмата за предстоящата работа на Кодификационната комисия, съобщена в един от миналите броеве на в-к „Право“, фигурира и „изменение на Закона за административното правосъдие“. Нещо повече, по искането на г-н министъра на правосъдието, това изменение е про­гласено за една от спешните работи на комисията. Скръбно на­чало на творческа дейност на новоучредената кодификационна комисия би било, ако тя започне изпълнението на своята мисия с развалянето и осакатяването на един от малкото наши системни и основно проучени закони, чийто единствен недостатък – крат­кото му прилагане още не е изтъкнало други – е да пречи на вис­шите български управници да произволничат и вършат беззакония.

Прави впечатление, че напоследък в-к „Право“, при предава­нето юриспруденцията на Върховния административен съд, почна да придру­жава тия решения с критични неодобрителни бележки; като се има предвид, че в-к „Право“ е орган на председателстващия Кодификационната комисия[[3]](#footnote-3), позволено е да се заключи, че Коди­фикационната комисия вече е възприела идеята за реформиране на административното правосъдие, та сега се дирят поводи от греш­ките на Административния съд, за да се оправдаят едни стеснителни изменения на закона, ограничаващи пределите на неговата компетентност.

Трябва обаче да се посочи, за чест на Върховния административен съд, че повечето от тези къси критични бележки от редакцията на в-к „Право“ не обезценяват в нищо стойността на критикуваните решения.

– С решение в общо събрание № 49 от 9 март 1915 г. Административният съд е отменил решението на Изпитната комисия за провеждане на държавен изпит на свършилите прав­ните науки, защото е обявила за пропаднал един кандидат, който бил получил две слаби бележки по гражданско право, когато чл. 34 ал. 2 от Правилника счита за пропаднал оня кандидат, който получи слаби бележки по два предмета. Редак­цията на „Право“ възклицава: „Административен акт ли е решението на изпитната комисия? И защо Правилникът за държавен изпит има сила на закон?“ Отговорът следва от само себе си: Оче­видно, оценката на успеха на кандидата от изпитващия е дискреционна, но събирането на така поставените дискреционни бележки и формалното извеждане на общото заключение от цялата изпитна комисия, дали кандидатът е издържал или не държавния изпит, трябва да стане съобразно с наредбите на Закона или Правил­ника и следователно подлежи на административно-съдебен контрол. Правилникът за държавен изпит не е закон, но е публично-административен правилник, задължителен за всички, включително администрацията: той е „законна наредба (чл. 14, т. 3 Зак. за Администр. правосъдие), чието нарушение съставлява повод за отмяна (вж. Hauriou, Berthelemy и всички автори).

– С ред решения в общо събрание (№ 145 от 3 апр. 1915, № 148 от 19 дек. 1914, № 78 от 22 апр. 1915 г.) Върховният административен съд прокарва едно различие между административни актове нищожни по право и актове унищожаеми. Първите са всички актове, изходящи от административен органи, лишени от всякаква власт за издаването им; вторите изхождат от властни административни органи, но са издадени било в превишение на тяхната компетентност, било в нарушение на закона или на някоя законна форма. Нищожните актове са тъй да се каже мъртвородени и не произвеждат никакъв правен ефект. Затова и тяхното оборване пред съда може да стане във всяко време, без спазване сроковете по чл. 20 Зак. адм. прав. и дори инцидентно в административния процес; съдът само констатира тяхната нищожност. Унищожаемите административни актове съществуват и произвеждат действие, докато не бъдат унищожени от съда по молба за отмяна, подадена в законния срок (чл. 20). Инци­дентно не може да се иска тяхното унищожение, защото макар и порочни, те съществуват като административни актове със своята изпълнителна сила, а административното правосъдие не познава освен едно средство за унищожение на незаконните административни актове, пътят на отмината чрез особена за това жалба (*recours pour exces de pouvoir*)[[4]](#footnote-4). Редакцията на в-к „Право“ бележи, че и в случая на нищожност, и в случая на унищожаемост порочността се състои в неспазването на формалности или др. законни необходими условия, та следователно не могло да се обосновава на това никаква разлика. Възглед съвсем не прав, защото разликата е не само в нюанса, а е очебийна: може ли да се придаде стойност на една разпоредба, уж административна, издадена от частно лице или от чиновник, който съвсем не е облечен с подобна власт? Различието се налага от здравия разум и от общите принципи на правото: то е възприето изцяло от френ­ската административна доктрина и юриспруденция.

– Също такива неодобрителни бележки придружават и решенията на Върховния административен съд, общо събрание, № 80 от 27 апр. 1915 г. и № 82 от 27 апр. 1915 г. (в. „Право“ бр. 22), но тези критики се отнасят по-скоро до обяснителните бележки дадени към цитираните решения от г. А. Н., който ги съобщава на вестника, отколкото до самите решения. Административен акт, с който се налага известно наказание, ако и репресивен, си остава административен акт, подлежащ на обжал­ване за отмяна съгласно чл. 14 Зак. адм. прав. (стига да са налице законните поводи), освен ако някой закон го прави подсъден на общите съдилища. Недопустимо и непочиващо на закона е да се изключва възможността да се иска от Върховния административен съд отмяната на един съвършено незаконен административен акт, с който един некомпетентен административен орган налага някакво нака­зание, за каквото никой закон не му дава подобна власт, само затова защото обжалваемият акт бил репресивен. Системата на българското административно правосъдие по въпроса е: ако репре­сивният акт е решение, изхождащо от някоя административна юрис­дикция, той подлежи на обжалване пред Върховния административен съд по апелативен или касационен ред (чл. 13); ако ли това е един акт на активната администрация, той може да бъде обжалван пред Върховния административен съд с молба за отмяна (чл. 14). Твърде често обаче нашите закони предвиждат обжалванията против репре­сивните административни постановления да стават в общите съдилища. Принцип в модерната свободна държава е, че само съдилищата са властни да налагат наказания (чл. 73 от Конституцията). Но от това съвсем не следва, че ако администрацията самоволно и незаконно изземе компетентността, наложи някому нака­зание, то онеправданият да няма право на рекурс пред ВАС. Чл. 10 Зак. адм. прав. е общ и дава право да се обжалват всички административни актове, включително и репресивните, освен ако се касае до углавни дела, подсъдни на общите съдилища (чл. 11, т. 1).

– Последното критикувано решение № 82 от 27 апр. 1915 г. прави едно твърде юридическо прилагане на понятието дискреционна власт. Министерството на благоустройството е властно, съгласно чл. 553 от Зак. благоустр., да разреши или откаже откриването на железарска работилница в населено място; това обаче не значи, че министерството може произволно и по свое усмотрение да даде или откаже исканото разрешение; то е длъжно да разреши работилницата, ако чрез надлъжна комисия констатира, че тя няма да смущава спокойствието на съседите; и обратно, то трябва да откаже разрешението, ако комисията конста­тира, че работилницата ще безпокои съседите. При обжалване пред Върховния административен съд последният не се впуща да извършва тези изследвания и да обсъжда дали работилницата ще безпокои или не съседите, а просто търси, по данните в административната преписка, дали разрешението или отказът на министерството да допусне откриването на работилницата са обосновани на констатация, извър­шена от надлежна комисия и дали са съгласни с резултата на тази констатация. Върховният административен съд в случая е постъпил тъкмо както току-що се каза и неговото решение е напълно съобразно с текста на Закона за административното правосъдие (чл. 11, т. 3) и с Мо­тивите към него.

– Странно е, че г-н Милан Марков резервира своето съгласие върху това тълкуване на чл. 11, т. 3, когато в последния брой 23 на в-к „Право“ той, изглежда, че напълно усвоява крайния възглед на члена на Conseil d'Etat Colson, който отрича дори теорията на actes de gouvernement (чл. 11, т. 2), като я ока­чествява като „теория за отказ на правосъдие“.

\*\*\*

Беглите предшестващи бележки нямат за цел да защитят дейността на Върховния административен съд от критика, едно защото тя не са нуждае от подобна защита, и второ, защото тя не всякога е била безпогрешна. Аз сам имах случаи във в-к „Право“ да посоча на неправилности в практиката на Върховния административен съд, но, както казах и в началото, *errare humanum est*; и в Административния съд съдиите са хора, които не са надарени с папска безпогрешност. Грешките са възможни и дори извинителни, особено при първите стъпки в тази съвършено нова за България и деликатна област на административното правосъдие. Ако има нещо органи­ческо за упрекване, то е, може би, едностранчивото попълване състава на съда с лица, взети изключително от съдебното ведомство; административният елемент, комуто, по силата на чл. 3, ал. 2 Зак. адм. прав., трябваше да се запазят половината от местата, бе почти съвършено пренебрегнат при първото назначение, ако се не говори за назначените двама главни секретари на Мини­стерствата на търговията и на вътрешните работи, отлични юристи и съдии, но твърде кратковременни администратори. Трябва обаче да се признае, че повече в това отношение и не можеше да се направи: с горест само може да се констатира, че сред бъл­гарската администрация, след 35 г. политически живот, действително не можаха да се намерят повече от двама-трима души годни и достойни за високите постове във Върховния административен съд, но и те доскорошни съдии. На това надделяване на съдийския елемент се дължи може би оня дух на стриктното частно право и присъщия му формализъм, ония съдийски привички, с които дебю­тира Върховният административен съд и които може би ще го спъват в него­вата творческа, преторска мисия; но позволено е да се надяваме, че с течение на времето самата специална работа ще пресъз­даде у нашите административни съдии, заедно с опитност и основни познания, изключващи всякакви грешки, един нов дух, дух на срастване с живота на администрацията и нейните нужди и едно чувство на приспособяване към изискванията на постоянно развиващия се живот изобщо и на справедливостта. Липсата на кодификация и строга системност в областта на административните закони и многобройните непълноти в тях оставят широко поле за работа на Върховния административен съд, който с такт, умереност и правно чувство ще има да създаде цяла система на обичайно административно право.

Институтът съществува вече. Нека не го задушават с разни необмислени и назадничави „реформи“, а да го оставят да живее, твори и се развива, за тържеството на законността в България.

София, юни, 1915 г.

Други текстове от д-р Т.П.Теодоров, публикувани в сайта Съдебно право:

[25 години административно правосъдие](http://www.sadebnopravo.bg/s/Teodorov_25-godini-adm-pravosadie.docx): http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/5/19/25-

Административно правосъдие: <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2015/10/26/->

България пред международното правосъдие: <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/5/6/->

1. Д-р Теодор П. Теодоров (да не се бърка с д-р Теодор Ив. Теодоров - политик и министър-председателна страната) е български юрист, френски възпитаник и ученик на известния френски административист и конституционалист проф. Морис Ориу. Д-р Теодоров е автор основната част на законопроекта за административното правосъдие от 1911 г. и успява да наложи модифициран вариант на френския модел на административно правосъдие при дебатите в нарочно създадена през 1912 г. петчленна комисия за изработване на окончателен текст на законопроекта за административното правосъдие. През 20-те и 30-те години на 20 век е български представител (агент) пред създадените по силата на Ньойския мирен договор смесени арбитражни съдилища в Хагa. [↑](#footnote-ref-1)
2. Грешки стават навсякъде; може да е допуснал и Адм. съд. Errarehumanumest; но това са единични случаи. [↑](#footnote-ref-2)
3. Статията е писана в началото на м. юни, когато г-н Милан Марков не беше още напуснал Кодификационната комисия. [↑](#footnote-ref-3)
4. Трябва обаче да се припомни съществуването на френската юриспруденция на тъй наречения recours en validite за признаване валидността или унищожаването на един административен акт, за чиято валидност инцидентно се повдига въпрос в друг административен спор; срокът за упражняването на този въпрос е 30 години. Hauriou P. 279, note 1. [↑](#footnote-ref-4)