

Административно правосъдие¹

Д-р Теодор П. Теодоров

1. Народно-прогресивното правителство в своята министерска декларация обещава, между другите реформи, да въведе административно правосъдие, считайки, че с това ще се обезпечи повече правовия ред в страната и ще се гарантира законността от своеволията на администрацията. Макар случайно и ненастойчиво, нуждата от административно правосъдие е била често чувствувана и изтъквана у нас, особено през последните години, но не е била предмет на особено и грижливо проучване. А въпросът е твърде мъчен и сложен, защото засяга най-важните институти и установени власти, техните респективни права и компетенции. Щом правителството е решено да въведе тази реформа, повече от навременно е, предварително тя добре да се обмисли и изучи, най-вече с помощта на сравнителното право (чуждите законодателства), в свръзка с местните български условия, за да не би в последния момент да се излезе пред Народното събрание с един набързо импровизиран проект, каквито са почти всички наши законодателни актове. При съществуващото у нас неведение по въпроса, много е опасно, че всяка недомислена стъпка би компрометирала самата реформа, както въ очите на управляващите, така и в очите на управляемите. Не трябва, прочее, да се жалят малкото средства, които би изисквало едно сериозно проучване на въпроса за административното правосъдие. Належашо е вече да се назначи веща комисия за целта; не би било зле даже да се изпратят някои лица, които познават що-годе материята, в странство, за да видят на самото място уредбата и функционирането на административните съдилища; по този начин биха се подготвили и бъдещите административни съдии, чиято работа съществено се различава от тая на общите граждански и углавни магистрати. Без да претендира за оригиналност и изчерпателност, настоящата статия си поставя за цел да разгледа пакратко въпроса за административното правосъдие в три направления:

1. Какво нещо е административното правосъдие и нуждата от него, 2. Бегъл преглед на чуждите законодателства по предмета, и 3. Как би трябвало да се уреди то у нас. От правилното поставяне на въпроса ще зависи твърде много и неговото сполучливо разрешение.

I.

2. Основното съществено начало на модерната правна държава е, че тя се управлява точно според законите, издадени от законодателната власт (чл. 43 от конституцията²), че всичките органи на държавата, от най-ниския до най-високия, могат да действуват не произволно, а в рамките и по начините, установени от законите на страната, на които закони от своя страна трябва да се повинуват³ и гражданете. Но, по дефиниция, законът е едно повелително или запретително общо правило, издадено от суверенния законодател в общ, а не в частен интерес, задължителен за всички поданици на страната, за в бъдеще. Прилагането и изпълнението на законите, което е поверено от конституцията, чл. 12, 149 и 160, на изпълнителната власт, царя и министрите, по необходимост изисква да се издават детайлни, общи или индивидуални разпоредби, и затова чл. 50 гласи: „Разпорежданьята, за да се въведе един закон в действие и да се вземат потребните за това мерки, зависят от изпълнителната власт“. При това, управлението на държавата, запазването на обществения ред, изпълнението на многобройните и разнообразни държавни и обществени служби и функции - всичко това е една ежедневна и непрекъснатата работа, която, по естеството си, не може да бъде възложена освен на изпълнителната власт и нейните органи, на администрацията *lato sensu*. На същата по необходимост остава известна свобода на действие, защото законите — колкото пълни и да са — не могат да предвидят и урегулират всички правоотношения; от друга страна, управлението предполага такт, ловкост, навременност и преценка на обстоятелствата и условията, — елементи на усмотрение, които

¹ Настоящата статия е публикувана в сп. Преглед на МВР, 1911 г., кн. VIII, с. 453-488.

² Има се предвид действащата по това време Търновска конституция.

³ Остаряла форма на подчинявам.

по природата си не могат предварително и общо да бъдат фиксирани със закон. Както пластично се изразява г. проф. Киров, административната власт придружава човека като синката му; придружава го от момента, когато той се е пръкнал на света, дори от зачатията му, чак до последното му издъхване, па и по-дадеч: дори до изчезване на останките му, на спомена му; тя е, от която зависи свободата, живота, имота, щастието и благоденствието на отделния човек, напредъка на цял народ. Единствената гаранция за правдините на гражданите от тая вездесъща компетентност на администрацията е, че тази последната, и изобщо изпълнителната власт, трябва да действа само в кръга на законите, че всички действия, актове и разпоредби на изпълнителната власт са подчинени на законите и трябва да са съобразни на тях, без да могат нито да ги отменят или изменят, нито да им противоречат. При свободните народни управления, предполага се, че законите, като израз на общата воля и общи за всички, са приемливи и справедливи за всички. Това подчинение на всички власти и лица в страната на законите наричаме *законност* (*regime de legalite*), в противовес на деспотическите управления, при които властта управлява по произвол, без да е длъжна да спазва никакви - общи задължителни норми.

Но за правдините на гражданите не е достатъчно само да се прогласи принципа на законността и да се впише в конституцията, както не е достатъчно в частноправния живот да се издават норми гражданско-правни, уреждащи правоотношенията на лицата, и както не е достатъчно за обществения ред и криминалната политика издаването на пълен наказателен кодекс, в който само да са изброени кои деяния са престъпни и запрети. Всеки закон, всяка правна норма и принцип, за да бъдат ефикасни и за да бъде обезпечено тяхното приложение, трябва да съдържа *санкция* за в случай на неизпълнение или нарушение и да указва средство, с което практически да може да се добие изпълнение и прилагане на закона. Вековното минало е научило хората, че изпълнението на законите и, следователно, правата на гражданите са най-добре гарантирани, когато прилагането на санкцията за неизпълненията и нарушенията на законите е възложено на особени органи, особена власт, наречена *съдебна*, която във всеки отделен случай, по своя особена процедура, целяща разкриване на истината при спазване равноправие на страните, издирва, изпълнен или нарушен ли е законът, де е правото и, ако има място, прилага санкцията. По този начин, правосъдието се явява като необходимо средство за съществуването на законността и правовия ред и, следователно, за запазване правдините на гражданите; и затова, конституцията в чл. 12 поставя съдебната власт наред с законодателната и изпълнителната власти.

3. При изпълнението на своите многобройни и разнообразни служби и функции, администрацията може, умишлено или неволно с действие или с бездействие, да се отклони от рамките, поставени ѝ със законите на страната, може да засегне сферата на частните или публични права на гражданите или техни сериозни интереси, да влезе в стълкновение с тях и да ги наруши. Опасността е толкова по-голяма, че административните актове по начало подлежат на принудително изпълнение, защото изпълнителната власт разпорежда с публичната сила (*privilege du prealable*. Arg. чл. 2 от Гражданското съдопроизводство). Наистина, нашето законодателство не оставя без никаква защита правата на гражданите против неправомерните действия на администрацията. Три пътища са предоставени на гражданите за тази цел.

А. Парламентарен контрол. В страни с развит парламентаризъм, гражданите намират известна далечна гаранция против своеволията на администрацията в политическата отговорност на министрите пред парламента (чл. чл. 106, 107 и 153 от конституцията), независимо от обстоятелството, че самите административни органи, са хора компетентни, с дълбоко съзнание за своя дълг. Обаче, парламентарната отговорност е тежка и бавна машина, недостъпна за широкия кръг на управляваните, удовлетворението е далечно, илюзорно.

Б. По-сериозна гаранция е *йерархическия надзор*, упражняван от началството върху действията на подведомствените им органи, по жалба от заинтересуваното лице⁴. По този път, тъжителят може да добие от йерархическия началник отмена или изменение на акта на

⁴ Върху йерархическия надзор и ракурс виж прекрасни страници у Hauriou. *Precis de droit administratif*, 6-е ed, 1907. pp. 422-427.

по-долния административен орган, или началникът да заповедва на своя подведомствен да извърши едно действие, което последният не е направил, и от което се накърняват правата или интересите на тъжителя. По йерархическа жалба може да се достигне до надлежния министър, върховен йерархически началник на своето ведомство или надзорник на автономните учреждения нему подведомствени: а от министъра може да се очаква едно справедливо и право разрешение на подложената му разпря. Административното право у нас и гражданството изобщо не биха освен спечелили от едно разумно използване йерархическия начин на защита против действията на администрацията; с него би се въздействувало предупредително върху самите по-долни администратори, които не биха се осмелявали да вършат много работи, ако знаеха, че началството им на всяка минута може да отмени техните действия и даже да ги държи отговорни дисциплинарно. За жалост, у нас нито гражданите, нито началстващите администратори не са се проникнали от важното значение на йерархическия ракурс: първите рядко прибягват до него, а последните не си дават труд да изучат и разрешат лично подложения им спор и да теглят под отговорност провинилите се. А какво да се каже за случая когато самите началстващи лица са поръчали на своите подведомствени да действуват неправомерно, и какъв резултат би могло да се очаква тогава от йерархическото потъжване? Очевидно институтът на йерархическия надзор е недостатъчен не само защото администрацията се явява като съдия и страна, същевременно, но и защото липсва у него оная публична и състезателна процедура на правосъдието, която единствено дава възможност за пълна защита.

В. Най-после, и най-вече, действащите у нас закони дават право и на известна съдебна защита, пред общите съдилища, против неправомерните действия на администрацията. Чл. 2 от Гражданското съдопроизводство разпорежда: „Частните лица или общества, законните права на които бъдат нарушени от разпорежданията на правителствените учреждения и лица, могат да предявят в съда иск за възстановяване на нарушените им права и за вреди и загуби; но такъв иск не спира разпорежданията на правителствените учреждения или лица, докато не последва за това определение от съда“ (разбирай по реда за обезпечение на исковете). Чл. чл. 1111 —1115 обявяват лично отговорни длъжностните лица от административното ведомство за причинените от тях вреди и загуби на частни лица но нерадение, немарливост, или бавност. Най-после, чл. 475 от Наказателния закон, като наказва с 25 лв. глоба всеки, който наруши или не изпълни законно разпореждане, покана, заповед или наредба на властта или на учреждение или на орган на властта, — дава права на мировия съдия и на окръжния съд, като касационна инстанция, да откажат да наложат наказание на нарушителя на административната разпоредба, ако тя не е законна. Но трябва веднага да се забележи, че тия средства за защита против административни произволи са недостатъчни, защото: а) пито в случая на чл. чл. 2 и 1111 от Гражданското съдопроизводство, нито в онзи на чл. 475 от Наказателния закон, съдът не е властен да отмени и унищожи административната разпоредба; той само я обсъжда и, ако я намери за незаконна, отказва да я приложи и да тегли последствия от нея и, ако има место, осъжда администрацията да заплати вреди и загуби за нарушените права на лицата (обвиняемия); самата разпоредба, обаче, остава в сила и се прилага към всички други освен този, който се е отнесъл до съда, б) отнасянето до съда не спира изпълнението на административната разпоредба; напротив, администрацията извършва това, което иска, даже *manu militari*, а потърпевшият след, като е претърпял правонарушението, може да се обърне към съда за да иска възстановяване на нарушеното си право и вреди и загуби. За случая по чл. 475 от Наказателния закон на този, който не изпълни административната наредба, като незаконна, ще се състави акт, ще се разкарва пред съдилищата, ще харчи пари и в края на краищата може да бъде оправдан. Наредбата, обаче, остава в сила, неотменена, и ще се прилага от администрацията и за напред, в) най-големият дефект, обаче, на нашата система е този, че тя дава съдебна защита, и то *ex post factum*, против действията на администрацията, само когато те нарушават *частни права* (чл. 2 Гражд. съдоир.), но не и когато те накърняват, *интереси*, колкото сериозни и основателни да са тези интереси, нито когато накърняват *публични* (обществени) права (чл. 1 Гражд. съдоир.), освен в изрично указаните от специални закони случаи, напр. избирателния закон). А заслужва да се има предвид обстоятелството, че обикновено администрацията не нарушава флагрантно частните права; там дето тя действува или бездействува дискреционно, защото е неотговорна, това е в сферата на частните *интереси* и на публичните права, гдето гражданите не разполагат с абсолютно никакво правно средство, за да заставят администрацията да направи или да не

направи нещо. И аз даже мисля, че в повечето случаи, когато администрацията — като публична власт влиза в съприкосновение с частните лица или когато последните се обръщат към нея за некаква услуга или работа, засягат се и се упражняват интереси, а не права.

Явно е, прочее, че съдебната защита на гражданите против неправомерните действия на администрацията е твърде слабо организирано в нашето положително законодателство, и че в много случаи, гражданите са оставени абсолютно без всякаква съдебна защита.

4. Тази непълнота, па даже и неефексност, на съдебния контрол върху действията на административната власт не е случайна у нас, не се дължи на някое опущение⁵, а има своята дълбока причина в конституционния принцип на разделението на властите (чл. 9 — 15 от конституцията). специално в принципа на взаимната независимост на изпълнителната от съдебната власт и обратно. Търновският учредител е възприел този принцип на *Montesquieu*. вероятно, защото е считал, че смесението и взаимната зависимост на тези две власти би вредило и на добрата администрация, и на доброто правосъдие. И наистина, докато енергичност, деятелност и предвидливост, ловкост, бързина в решенията и твърдост въ заповедите са необходими качества на добрия администратор - на съдията са потребни преди всичко знание, честност, безпристрастие, разсъдливост, макар и на цена на известна бавност. Същите характерни белези различават функциите на администрацията от ония на правосъдието. Управлението на страната би било твърде мъчно, запазването на обществения ред би бил често компрометиран, ако всичките действия и разпоредби на изпълнителната власт биха могли да бъдат на всеки момент парализирани и отменявани от една напълно независима съдебна власт, неотговорпа пред никого, нито даже пред суверенния народ, както що са другите две власти, изпълнителната и законодателното народно представителство. Тия опасения не са химерични: исторически факти с претенциите на французките парламенти (висши областни съдилища) преди революцията от 1789 г., да се месят не само в администрацията, но даже в законодателствването. Ето защо в никоя континентална европейска страна не се признава право на общите съдилища да се месят в активната администрация и да отменяват нейните действия и разпоредби. Такава власт съдилищата нямат нито даже в Белгия и в държавите, дето административното правосъдие е устроено по белгийски тип, както ще се изложи по-долу. Само Англия и Съединените североамерикански щати правят изключение в това отношение, но причините за това са свършено местни, расови, традиционни и публичноправни.

Между това, интересите и правдините на гражданите изискват да се обезпечи законността и правовия ред, да се подчинят тям разпоредбите и действията на администрацията. Парламентарната отговорност, йерархическия контрол и съдебната защита пред общите съдилища са непълни и неефекасни, първата - защото е далечна, бавна и недостъпна на всички, втория защото не представлява гаранции за безпристрастие и възможности на явна гласна равнопавна защита, третата — защото съдилищата възстановяват и защищават само нарушени *права*, граждански, а не и публични, нито интереси, и най-вече защото нямат власт да отменяват самите неправомерни действия и актове на администрацията, а могат само *ex post fuetum* да ги признават за неправомерни и да отказват тяхното прилагане. При тия данни и при наличността на конституционния принцип за тройното дъление на властите, въпросът за пълната защита на гражданите против своеволията на администрацията изглежда неразрешим и напомнюва задачата за квадратурата на кръга. Правовият живот, обаче, и особено юриспруденцията на френския държавен съвет намериха едно задоволително разрешение — административното правосъдие (*le contentieux admimstratif*).

б. Административното правосъдие, в своята първоначална основа, може да се сведе към йерархическия надзор, развит и подобрен с гаранциите, що дава публичната състезателна и равнопавна съдебна процедура. По йерархически ред обтъжват се разпоредбите на администрацията дори до най-високото стъпало — държавния глава, който е върховен общ началник на изпълнителната власт. Но във всички времена държавният глава не е могъл сам да решава подложените му разпри и въпроси; той винаги е бил обкръжен от един съвет от компетентни лица, който съвет е разглеждал спора и е давал мнение иа неговото разрешение. Държавният глава обикновено е възпрепемал мнението на

⁵ Недоглеждане, грешка.

своя съвет и е издавал указ в този смисъл. От друга страна, с течение на времето, определени са били особени форми на процедурата пред държавния съвет, пред които са били допускани тълковците да дават обяснения, по подобие на състезателния процес преда, общите съдилища. Понеже решенията са се издавали от държавния глава, йерархически шеф на изпълнителната власт, той очевидно е могъл да отменява и изменява самите действия по разпоредби на разните административни органи и учреждения. Колкото се касае до вътрешната обективна стойност на мненията на държавния съвет, те представляват всички гаранции за безпристрастие и законност, щом членовете на съвета не са същите лица, които са издали обжалваната разпоредба или са извършили обтърженото действие и щом тяхното служебно положение и независимост са обезпечени. Подобно съвещателно тяло представлява даже известни предимства пред общите съдилища, предвид особената специализация и компетентност на тия административни съдилища по административноправни въпроси, съществено различни от гражданскоправните, и предвид бързата административна процедура. Така подобен йерархическият надзор, той придобива всички характерни черти на съдебния процес, става юрисдикционален, само че административно-съдебен. При това правосъдието тука раздава самият държавен глава, в своите укази, издадени въз основа на мненията на държавния съвет, а не последния (*justice retenue*).

Една стъпка остава да се направи още напред, и административното правосъдие ще бъде свършено учредено, наравно с общите съдилища. Понеже, както се каза, своите решения държавният глава основава на мненията на държавния съвет, които, ако и не задължителни по право, фактически се налагат на държавния глава; понеже ролята на последния постоянно се свежда само към подписване мненията на държавния съвет и обличането им във форма на укази, а като е така, същпнски съдия, който решава административните спорове се явява държавният съвет, а не държавния глава, то не остава освенъ да се съгласува закона с действителността, като се прогласи върховен админпстративен съд държавния съвет, комуто се дава право сам да решава административните спорове, без да има нужда неговите решения да се обличат от държавния глава във форма на укази (*justice deleguee*). Тази формална реформа е направил френският закон от 24 май 1872 год. чл. 9⁶.

По тоя логически начин е създадено административното правосъдие. Това, обаче, което съставлява неговата специфична особеност, и което не бива да се забравя е, че то не е едно разчленение на обикновеното правосъдие, не е едно изключително правосъдие (съдилище), а е една еманация, една функция на самата административна власт. То е юрисдикционалният орган, както се изразява *Berthelemy*, чрез който изпълнителната власт налага на активната администрация съблюдаването на правото и законността. Само така, и само така, може да се обясни правото на административния съд да отменява действията и разпоредбите на активната администрация и да се опази ненарушен конституционният принцип за тройното деление на властите. Но и затова пък административните съдилища, бидейки органи на изпълнителната власт, трябва да са поставени под нейното ведомство и не бива да се причислят към общите съдилища, а още по-малко административното правораздаване да се възложи на общите съдилища.

Интересно е да се види, как е възприета и приложена идеята за административно правосъдие и съдебен контрол върху действията на администрацията в разните европейски законодателства.

II.

⁶ Историята показва, че и обикновеното (общото) правосъдие е следвало същата еволюция: първоначално то е било упражнявано непосредствено от княза (държавния глава) като отделен атрибут на *impregiuma*; по-после правосъдието се е раздавало от съвета на княза или от особени тела, но винаги от негово име и то с право за държавния глава да се суспендира от съда и сам да реши делото (*evocation, justic retenue*); най-подир съденето се поверява на особени лица и места, които решават със собствена власт, без да може държавният глава да се меси в правораздаването и сам да решава (*justice delegate*). Остава само правото на помилване, дадено на държавния глава. Съждепнята горе в текста могат да се приложат - *mutatis mutandis* и на окръжните административни съдилища, префектурни съвети, чието председателство по-право принадлежи на префекта във Франция.

7. От гледна точка на начина, по който е организирана съдебната защита на гражданите против неправомерните действия и разпоредби на администрацията, законодателствата на разните европейски държави могат да се сведат към три типа, съгласно мнението на *E. Laferriere*, изказано в неговото материално съчинение, *Traite de la jurielidon administrative*, tome I, p. 26.

Страните с централизирано управление са възприели почти всички френската система на административно правосъдие, раздавано от особени специални административни съдилища; обикновените съдилища са абсолютно некомпетентни да се месят в работите на администрацията и да решават административни разпри. Към тази група принадлежат, освен Франция, Испания, Португалия, Италия, Германия и повечето държави, влизащи в германския съюз, Австро-Унгария и даже някои швейцарски кантони.

В противоположност на тази система, Англия и Североамериканските съединени щати съставляват отделна група. В тези страни, обикновените съдилища имат пълна юрисдикция, те я упражняват не само по споровете възникнали между администрацията и гражданите, но и върху самата функция на активната административна власт. Общите съдилища могат да отправят до администраторите заповеди и запрещения, на които последните, са длъжни да се подчиняват под страх на углавна отговорност.

Трета, средна или смесена, система притежават слабоцентрализираните държави, Белгия, Швеция и Норвегия, Дания, Гърция, Румъния, повечето кантони в Швейцария и някои държавици в германската империя. В тези страни няма отделни административни съдилища, но административната функция е напълно различна и отделена от съдебната. Обикновените съдилища се произнасят по всички рекламации, имащи състезателен исков характер, предизвикани от действията на администрацията, но нямат право да се месят в работите на активната администрация, нито да отменяват нейните актове. Много често административни разпри се решават окончателно от постоянните комисии (*les deputations permanentes*) или от други подобни административни места. Както ще се види по-долу, в свързка с дотук изложеното (*supra* № 4), нашето отечество би могло също да се приближи към тази трета група.

Подробният анализ за законодателството по предмета във всяка една страна би изисквал много време и място и би ме отвлякъл извън пределите на моята цел в тази статия. Ще се задоволя да посоча само съществените белези на устройството на административното правосъдие в по една страна от всяка от трите групи, и то в оная държава, която може да се вземе като прототип и образец на разните законодателства от същата система.

8. А. Френска система. Франция е родината на модерното административно правосъдие, раздавано от особени административни съдилища, намиращи се под прякото ведомство на изпълнителната власт. Принципът за тройното разделение на властите и независимостта на администрацията от съдебната власт е санкциониран с ред закони от революционната епоха, с които изрично и под страх на наказание е запретиено на общите съдилища да се намесват по какъвто и да било начин в действията на административните учреждения и органи и обратно. Закон от 16—24 август 1790г., отдел II, чл. 13, конституция от 3 септември 1791г., чл. 3, Зак. от 16 фруктидор⁷ III. ср. чл. чл. 127, 130, 131 от френския наказателен закон). Въз основа на тия начала и на закона от 28 плувиоз⁸ год. III, върху административното устройство, който учреди префектурните съвети, с известни съдебни атрибути, френският държавен съвет, върховно административно съвещателно тяло, създаде със своята преторска юриспруденция това административно правосъдие, което послужи за образец на повечето континентални европейски страни. Законът от 24 май 1872 год. дойде само да узакони практиката на държавния съвет и да организира специален съд за пререканията между общите и административните съдилища (*tribunal des conflits*), а законът от 22 юли 1889г. уреди съдопроизводството пред префектурните съдилища.

Административни съдилища във Франция са: държавният съвет, префектурните съвети (департаментални административни съдилища) и съдебните съвети в колониите. Държавният съвет е върховно административно съвещателно тяло; състои се от пет отделения, от които четири са чисто съвещателни, по разните отрасли на управлението. За

⁷ Има се предвид м. август според френския републикански календар.

⁸ Означава дъждовен, има се предвид месец януари според френския републикански календар.

нас е важно петото отделение, съдебното, което е върховния административен съд в страната (*section du contentieux*). Съдебното отделение на държавния съвет се състои от един председател и седем членове, разпределени в две подотделения. Поради многото работа, зак. от 26 октомври 1888г. постанови да се образува второ *временно съдебно* отделение, което от своя страна тоже се разпада на две подотделения и съществува дори до днес (зак. 13 юлий 1900г. чл. 24). Правилото е, че отделенията и подотделенията пропзвеждат само съдебното дирене и приготвят докладите, а споровете се решават в съдебно събрание на държавния съвет, състоящ се от постоянното съдебно отделение плюс още осем членове на държавния съвет, взети от другите отделения. Има, обаче, значително число маловажни дела, които се решават от съдебните отделения сами. Префектурните съвети, по един във всеки департамент, се състоят от по 3-4 съветници; префектът председателствува по право, но на практика не взема участие в съвета, когато последният съди. Тия съвети са едновременно и съвещателни и съдебни тела. Обща характерна черта на всичките административни съдии във Франция е, че те не са несменяеми: назначават се и се уволняват с декрет от председателя на републиката. Фактически, обаче, членовете на държавния съвет са несменяеми.

Подсъдимостта на административните съдилища е твърде неравна и разнообразна. Докато префектурните съвети съдят само като първа инстанция, с право на апелативно обжалване пред държавния съвет и то с пълна юрисдикция, но само в случаите и по предметите, които са изрични законоположения с направени тям подсъдни, — държавният съвет е *общият* административен съд с универсална компетентност, той съди и като първа и последна инстанция (*recours pour excès de pouvoir*, окръжни избори, държавни доставки и пр.), и като апелативна инстанция над префектурните и колониалните съдебни съвети, и като административен касационен съд над сметната палата, наборните проверочни комисии, върховния съвет при Министерството на народната просвета.

Процедурата пред административните съдилища прилича донейде на нашето гражданско съдопроизводство и се съществено отличава от френската гражданска процедура, която е предоставена всецело на страните, и при която страните сами си събират и разменяват доказателствата, извън съда. Административната процедура е писмена, отчасти неясна, следствието се направлява от съда, администрацията се ползува с някои незначителни привилегии. Подробности по тази процедура са изложени в декретите от 22 юлий 1806 год., 18 януарий 1826 г., 2 ноември 1864 г., 2 август 1879 г., в указите от 2 февруарий и 12 март 1831 год. и в законите от 9 май 1862 г. и 22 юлий 1889 г.

9. Това, обаче, което е особено важно за моята задача, то е респективната компетентност на административните и общите съдилища: 1) както вече нееднократно се каза, институтът на административното правосъдие почива върху конституционния принцип за разделението на властите и тяхната взаимна независимост при изпълнението на възложените им функции; съдилищата не бива да се намесват в действията и актовете на изпълнителната власт и да ги спират или отменяват. Когато, прочее, администрацията издава заповеди или запрещения като публична изпълнителна власт (*actes d'autorité*), общите съдилища нямат право да съдят споровете, възникнали от тия действия на администрацията; това е естествената област на административните съдилища (*contentieux administratif par nature*). 2) Но когато администрацията действа като управителка на своите имущества, обществени или частни, и на разните обществени служби (*actes de gestion*), това са частноправни действия, подобни на ония, що извършва всеки частноправен субект, и в които публичната власт не се проявява; няма, следователно, никакво основание да се извземат от компетентност на общите съдилища обсъждат управителните действия на администрацията. По силата на първото правило общите съдилища нямат право да обсъждат законността на административните актове (*actes d'autorité*), нито даже да ги тълкуват, ако са неясни, а са длъжни да спрат производството на заведеното у тях дело и да препратят страните да искат тълкуване от надлежното административно място или съд (*contentieux de Vinterprétation*). Изрични изключения от това правило, обаче, са предвидени в особени закони: а) отчуждаването на недвижими имоти за обществена полза, ако и да е *par excellence* едно действие на публичната власт, се прогласява с решение от общите съдилища; въобще административните съдилища са некомпетентни по въпроси за правособственост и за гражданско състояние, б) при преследване нарушителите на полицейските правилници и заповеди, общият съд има право да обсъди законността на тия правилници и заповеди и, ако ги намери за незаконни, да не наложи наказание (глоба) на нарушителите (чл. 471, М 15

Code Penal); но във Франция не съществува законоположение подобно на чл. 2 от нашето гражданско съдопроизводство¹⁾ Второто правило тоже търпи изключения. По съображения на практичност и експедитивност или поради някои исторически причини, направени са подсъдни на административните съдилища няколко материи, в които администрацията действа не като публична власт, а като управителка на своите стопански интереси, и които по своята природа би следвало да бъдат оставени в разбирателство на общите съдилища; такива са: обществените предприятия, държавните доставки, държавните имоти. (³*Contentieux administratif par détermination de la loi*). Най-после, и по едно единствено изключение, префектурните съвети са компетентни да налагат глоби за нарушение законите за обществените пътища (*grande voirie*).⁹

Без съмнение, най-интересна е естествената компетентност на административните съдилища (*contentieux par nature*) върху споровете, предизвикани от действията на администрацията като публична власт (*ades d'autorité*). Тук е място да се отбележи, че подлежат на административно-съдебно оспорване окончателните *административни актове*, изходящи от административните органи и места, които са облечени с публична власт (държавен глава, министри, окръжен управител, околийски началник, кмет, окръжни и общински съветници, но не и актовете на разните чиновници и служаци, които нямат собствена власт, нито подготвителните проекти, констатации и работи. Когато административният акт нарушава некое *право* на тъжителя, административният съд упражнява пълна юрисдикция (*contentieux de pleine juridiction*), решава спора изчерпателно, по същество и, според естеството на работата, може да осъди администрацията да заплати парично обезщетение на тъжителя или да отмени или измени атакувания административен акт (напр., облаганията с преки данъци, избори¹⁰). – Когато тъжителят не може да се позове на никакво *право*, т. е. когато административният акт не нарушава някое негово право, а му накърнява само *интересите*, очевидно в случая за възстановяване на нарушено право и за присъждане на обезщетение дума не може да става; административният съд няма какво да съди с пълна юрисдикция, а може само да *отмени*, атакувания административен акт, ако е незаконен или да отхвърли тъжбата (*contentieux de l'annulation*). Отмената е абсолютна; отмененият акт пада по отношение на всички (*erga omnes*), а не само по отношение на лицата, които са участвували в спора. По тоя път административните актове се отменят, по искане на частни лица и на самите административни места и органи, не само за нарушение на собствени права, но просто, защото са несъобразни със законите, в интереса на добрата администрация и на законността. С това средство, *recours pour excès de pouvoir* пред държавния съвет, гражданите имат пълна възможност да заставят администрацията във всичките си действия да се повинува безусловно на законността и правото изобщо (в обективна смисъл), па даже и на морала. И наистина, причини за отмяна за превишение на власт с: некомпетентност, неспазване формите, предписани от закони и правилници, злоупотреба с власт (*détournement de pouvoir*) и нарушение на закона въобще. За да бъде приета на разглеждане от държавния съд молбата за превишение на власт трябва: да е насочена против административния акт, тъжителят да има пряк и личен интерес в отмяната на акта, да няма друг съдебен път за отмяна на акта и молбата да е предявена в определен законен срок. Подлежат на отмяна по молба за превишение на властта, ако е' на лице някоя от изброените четири причини, всичките административни актове на изпълнителната власт, включително публично-административните правилници, утвърдени от държавния глава и издадени въз основа на изричен текст от закона (решение на Conseil d'Etat от 6 декември 1907 г.). Мълчанието на администрацията в продължение на известен срок, установено със закона от 17 юли 1900 г. чл. 3, с декрета от 2 ноември 1864 г. чл. 5, е равносилно на откази и може да се атакува пред държавния съвет. Не подлежат на никакъв контрол, нито даже административно-съдебен, върховните правителствени актове (*actes de gouvernement*): укази за свикване, отлагане и разтуряне на парламента, за промулгирано закони, за внасяне и оттегляне законопроекти, указите за обявяване военно положение, за вземане особени

⁹ Когато администрацията извърши едно действие без да спазва никакви административни форми (*voie de fait*), общите съдилища са компетентни да съдят споровете предизвикани от това действие, понеже няма характер на административен акт.

¹⁰ С пълна юрисдикция административните съдилища решават и по ония спорни предмети, които не са актове на публична власт, но им са подсъдни по силата на специални закони (*contentieux ad mini sin it if par détermination de in lot*).

санитарни мерки против епидемия, актовете по външната политика, указите за помилване и др. подобни.

За да бъде пълна картината на френското административно правосъдие, трябва да се кажат две думи за *tribunal des conflits*, особено съда предназначен да решава пререканията, възникнали между общите съдилища и административните съдилища и учредени със закон от 24 май 1872 г. Този съд се състои от по трима членове на касационния съд и на държавния съвет, които си прибавят по избор още двама души. В случай на равногласие, министърът на правосъдието участва в съда като председател с решаващ глас. Съдът за пререканията се сезирва по следния начин: когато един обикновен общ съд разглежда някой спор, за който префектът мисли, че е от компетентността на администрацията или на административните съдилища, предявява чрез прокурора отвод за неподсъдност. Ако съдът уважи отвода и прекрати делото, работата е свършена. Но ако съдът се признае компетентен, префектът издава приказ (*arrete de conflit*), съобщава го чрез прокурора в съда, последният спира по-нататъшното производство и изпраща цялото дело, чрез министерството на правосъдието, на съда на пререканията, който решава окончателно: ако признае спора подсъден на общите съдилища, отменява приказа на префекта, ако ли го признае за подсъден в административните съдилища, потвърждава приказа и десезира общия съд. Конфликтът (пререкание) не може да бъде предивен пред углавните съдилища, нито пред Върховния касационен съд.

Преминавам към другите държави с административно правосъдие, по френски тип. Една обща забележка се налага предварително, а тя е, че никъде другаде освен във Франция не е така развито това чудесно средство, що дава на гражданите *le recours pour exces de pouvoir*, за да заставят администрацията с всичките свои действия и актове да се подчинява на законността.

Отменено в Италия със закон от 20 март 1865 год. административното правосъдие бъде възстановено със закони от 31 март 1889 год. и 1 май 1890 год., след като хората са се убедили, че за всеки случай по-добре е административният съд да контролира действията на администрацията, отколкото те да са неподлежащи на никакъв съдебен надзор. Административни съдилища в Италия са: съдебното отделение на държавния съвет и провинциалните юнти, състоящи се от префекта за председателя, двама чиновници-префектурни съветници и четирима членове, избрани от окръжния съвет. Пререканията за подсъдност между общите и административните съдилища се решават направо от върховния касационен съд (закон от 7 април 1877 год.) В Испания също един декрет - закон от 13 ноември 1868 год. премахна съдебните функции на държавния съвет, обаче със закони от 20 — 26 януари 1875 год. и 14 септември 1888 год. беше възстановено съдебното отделение на същия съвет. Пререканията се решават с кралски укази, въз основа на мнението на държавния съвет. В Португалия административният кодекс от 18 март 1841 год., изменен със закон от 6 май 1878 год. и с декрет от 10 юни 1870 год., предвижда окръжни административни съдилища и един върховен административен съд; последният решава и пререканията между общите и административните съдилища (декрет от 25 ноември 1886 год.)

В Германия до 1871 год. не е имало административни съдилища; администрацията сама е съдела споровете, предизвикани от нейните действия. Прогресът на имперското законодателство се е състоял в даването възможност на отделните държави да си уредят административни съдилища за тия разпри; федералните закони само определят границите на компетентността на общите и административните съдилища. Общогерманският закон за съдебното устройство от 27 януари год. предоставя на местните законодателства за разрешаване на пререканията между двата рода съдилища да възложат това разрешаване или на върховния местен съд или на особен смесен съд за пререкания, съставен съгласно предписанията на федералния закон, чл. 171. В Прусия законът от 3 юли 1876 год., изменен на 26 юли 1876 год. и 4 август 1880 год., учреди един върховен административен съд със седалище в Берлин. Местни административни съдилища с околийските и окръжни комитети, чийто състав и компетентност с определени със закон от 30 юли 1888 год. и 27 април 1885 год. Върховният административен съд съди, разни материи, и като първа, и като апелативна, и като касационна инстанция. Пререканията между общите и административни съдилища решава особен съд, съставен от 6 души членове на касационния съд и петима висши администратори (указ от 1 август 1879 год.) — Бавария (закон от 8 август 1878 год.), Баден (закон от 24 февруари 1880 год.), Хесен (закон от 11 януари 1875 год. и 16 април 1879 год.),

Елзас-Лотарингия (закон от 30 декември 1871 год., 4 юли 1879 год., указ от 23 март 1889 год.), Вюртемберг (закон от 16 декември год.), до някъде и Саксония (закон от 21 април 1878 год.), притежават особени административни съдилища за решаване административни спорове и особени смесени съдилища за пререкания.

В Австрия, въз основа на конституционния закон за съдебната власт от 21 декември 1867 год., чл. 15, §§ 2 и 3, законът от 22 октомври 1875 год. учреди един административен съд във Виена, който разглежда всички молби, постъпили у него от лицата, които претендират, че им са били накърнени правата от някое решение или мярка на някоя административна власт. Този съд се произнася по оплакванията както и против действията и актовете на централната административна власт, така и против ония на провинциалните, окръжните и общинските администрации. Пререканията между изпълнителната и съдебната власт се решават от особен имперски съд, учреден с конституционния закон от 21 декември 1867 год., допълнен с друг закон от 22 октомври 1875 год. В Унгария, чл. 19 от третия конституционен закон от 1848 год., предвижда един държавен съвет, обаче такъв и до днес няма. Само законът от 21 юли 1883 год. създаде един административен финансов съд.

11. Б. Англо-американска група. В Англия по начало няма специални административни съдилища. Общите съдилища съдят не само споровете, възникнали между администрацията и гражданите, но и упражняват надзор върху самата активна администрация, имат право да отправят до администраторите заповеди и запрещения, да спират, отменяват или изменяват техните разпоредби и да ги заставят да действат, всичко това под страх на наказание. За разни случаи, съдиите издават заповеди, които носят различни названия: *vest of mandamus*, *writ of injunction*, *writ of prohibition*, *writ of certiorari*, *quo warranto*, *habeas corpus*, най- често и практично *information*.

Това надмощие на съдебната власт пред администрацията има дълбоки исторически, политически и расови причини. Администрацията е твърде слабо централизирана. Английската неписана конституция не познава принципа за делението на съдебната от административната власт. Напротив, и до ден днешен върховният кралевски съд (*king's bench*) по фикция заседава в присъствието на краля, който същевременно е и глава на изпълнителната власт. Даже местните мирови съдии в графствата, до последните реформи върху местното управление (закони от 15 август 1871 год., 11 август 1875 год- 18 август 1882 год., 13 август 1888 год., 5 март 1892 год., 25 август 1894 год.), са били едновременно администратори и съдии: лишени от активно-административни функции, те запазиха своята обширна юрисдикция, гражданска, углавна и административна. При това никъде другаде авторитетът на съдиите в народа и доверието народно в съдиите не са тъй големи както в Англия. За отбелязване е, най-после, че създадените през 1871 г. местни управителни съвети (*Local government Boards*) са облечени с власт да решават известни административни спорове.

Северо-Американските Съединени Щати пренесоха в новото отечество традициите и порядките на майка-Англия. И тук няма особени административни съдилища, а всичко е във ведомството на общите съдилища. Нещо повече, в Америка съдилищата имат право да откажат прилагането на законите, които те намират противни на конституцията; а *fortiori*, те могат да контролират разпоредбите на изпълнителната власт и да не прилагат незаконните такива. — Заслужва да се отбележи съществуването на особен „Съд за рекламациите“ (*Court of claims*), който съди всичките иски на частни лица против федералното правителство (Закони от 24 февруари 1855 г. и 9 май 1866 г.); той обаче не е особен административен съд, защото е подведомствен на Върховния Федерален Съд.

Естествено е, че в Англия и Съединените Щати, където нема административни съдилища, не са възможни и никакви пререкания и за това няма в тия страни никакъв съд за пререкания; всичко решават общите съдилища.

11. В. Белгийска (смесена) система. В Белгия няма нарочни административни съдилища. Конституцията от 7 февруари 1831 г., чл. чл. 92 и 93, възлага на общите съдилища споровете за граждански права, углавните дела и споровете за политически права, до колкото специални закони не изключват публичните права из компетентността на общите съдилища. Както вече се каза, публични права в смисъл на чл. 93 от конституцията с: *jus suffragii*, *jus honorum*, *jus tributii* и *jus militiae*. Споровете по избирателно право се решават от общите съдилища, по онзи за избираемост се решават от ония учреждения, които утвърждават изборите (сенат, камара на депутатите, постоянна комисия за общинските

избори). Споровете възникнали при произвеждане на наборите се решават от особени комисии, с право на обжалване предъ Върховния касационен съд. Данъчните спорове са подсъдни на общите съдилища, обаче по провинциалните и общинските преки даждия и др. някои такси са компетентни постоянните комисии, с право на апелативно обжалване пред краля или пред апелативния съд и после пред касацията. Много други чисто административни спорове, напр. по обществената благотворителност, реките, пътищата, индустриалните заведения, се решават от особени комисии и най-често от постоянната комисия (*deputation permanente!*), обикновено с право на обжалване пред краля.

Иначе, общите садилища нямат власт да се месят в администрацията, нито да решават административни въпроси, които не засягат граждански или публични права. Те могат да обсъждат законността и валидността на административните актове само инцидентно, когато са сезирани от страните с една разпря, която е от компетентността на общите съдилища (подобно както е у нас, чл. 2 от Гражданското съдопроизводство по чл. 475 от Наказателния закон). За тоя случай чл. 107 от белгийската конституция гласи: „сдилищата няма да прилагат общо-държавните, провинциалните и комуналните наредби и правилници освен доколкото те са съобразни със законите“. Но незаконността на един административен акт не може сама по себе да съставлява предмет на съдебен иск. При това, чл. 107 от конституцията в никой случай не дава право на съдебната власт да отменява незаконните разпоредби и актове на администрацията: сдилищата имат само една отрицателна власт — да откажат прилагането на незаконните административни актове (Orban, *op. cit.* p. 426). Това е необходимото последствие от принципа за тройното деление на властите. Нещо повече, доктрината и юриспруденцията в Белгия с единодушни, че по силата на същия принцип, когато администрацията действа като публична власт (*antes d' autorite*), общите съдилища са некомпетентни да преценяват нейните суверенни актове, да ги признават за незаконни и да осъждат администрацията да плаща обезщетения (Решения на белгийския касационен съд от 24 октомври 1866 г., 7 април 1876 г.); но този начин, администрацията, като публична власт, е свършено неотговорна пред сдилищата и се ползва със значителен простор за произвол; нищо в Белгия няма, което да може да замести френския *recours pour excès de pouvoir* {Orban, *op. cit.* p. p. -145 — 447).

Пререканията възникнали между общите съдилища и административните учреждения и лица се решават от касационния съд в общо събрание (чл. 106 от конституцията и чл. 132 от закона за устройството на сдилищата от 18 юни 1869 г.). Пререканието може да бъде възбудено като обикновен отвод за неподсъдността пред инстанцията, по същество с право на касационно обжалване или направо пред касационния съд, без да се минава през сдилищата по същество (решение на белгийския касационен съд от 30 януари 1887 г.).

В Нидерландия, Дания, Швеция, Норвегия, Люксембург, Гърция, Русия и Ромъния не съществуват административни съдилища, обаче компетентността на общите съдилища е също така ограничена както в Белгия, а някъде и по-ограничена даже.

Спрях се по-дълго върху съдения надзор над администрацията във Франция, Англия и Белгия, защото тия страни представляват най-характерните типове на всяка една от трите системи. По тоя начин ще могат най-нагледно да се съпоставят добрите и лошите страни на всяка система и ще се намери най-задоволително разрешение на въпроса, как ще трябва да се уреди административното правосъдие у нас¹¹).

III.

След горните бегли бележки върху същността на административното правосъдие и нуждата от него и върху неговата уредба в чуждестранните законодателства, остава да се разреши практическата задача на настоящата ми работа: как да се устрои административното правосъдие у нас. Без да претендирам да дам на въпроса едно окончателно разрешение не *vaigietur*, мисля че е уместно да се изкаже едно мнение като заключителен резултат от дотук изложените бележки.

Трябва ли да се учреди у нас особен административен съд, или да се възложи

¹¹ Всички споменати в тази част на статията чуждестранни закони и наредби, освен френските, могат да се намерят на съответни места, преведени на френски език в *Annuaire de legislation étrangère*, издание на основаното от C. Bafnoir, *Société de législation comparée*.

административното правосъдие на общите съдилища? Не бих се излъгал, ако кажех, че надделящото настроение у нас е против създаването на особен административен съд, а е за поверяване административното правосъдие на общите съдилища. За мнозина, административен съд звучи като част от администрацията, а трябва да се признае, българските граждани немаат доверие в администрацията; не може, мисли се, да се очаква повече гаранция за безпристрастие и законност от администрацията като съд, отколкото от същата като активна публична власт. Твърди се, тъй също, че учреждаването на нарочен административен съд би противоречило на конституцията, чл. 13, която познава само една единствена съдебна власт и запрещава създаването на изключителни съдилища; предстоящото изменение на конституцията ще бъде още по-категорично в този смисъл. Въпреки тия доводи, аз оставам на убеждението, че ако се въдеде у нас административно правосъдие, то трябва да се създаде особен административен съд, който да го раздава. Съображенията за това са многобройни, юридически и практически.

На първо мжто, от юридическа гледна точка, не може да се отрече, че административно правосъдие няма и не може да има, ако съдът няма право да спира, отменява или изменяна незаконните действия и актове на администрацията, които накърняват не само правата, но и интересите на гражданите. А докато в нашата конституция съществува писан принципът за разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна, това ексorbitантно право не може да се даде на общите съдилища; то би поставило изпълнителната власт в едно такова повиновение към съдебната, щото тя би изгубила всекакъв авторитет като независима власт и управлението на страната би станало твърде мъчно, едва ли възможно; защото, най-после, за изпълнителната власт има политическа отговорност пред народното представителство, пред избирателите и пред общественото мнение, независимо от личната и гражданска отговорност на министрите и органите на администрацията по чл. 155 от конституцията, чл. 45 от углавното съдопроизводство и чл. 1111 — 1115 от гражданското съдопроизводство, когато съдилищата и съдиите почти не са отговорни пред никого. Как може да се държи отговорна изпълнителната власт за запазване на обществения ред и държавната сигурност, когато всяко нейно начинание може да бъде парализирано от съдилищата, стоящи вън от управлението, и на които са чужди всякакви съображения на такт, целесъобразност, преценка на обстоятелствата на момента. (Supra, № 2, 5 и 6). Дайте ни английските съдии, доскоросни администратори, техния абсолютен авторитет и всеобемающа просветеност и опитност; дайте на нашия народ английските традиции, зачитане към установените власти, възпитайте го в характера на английската раса; заличете от вашата конституция основния принцип за троякото деление на властите, па тогава ще може да се говори да се постави администрацията под пълния йерархически надзор на общите съдилища. До тогава обаче, за такава подчиняване изпълнителната власт на съдебната дума не бива да става; това не е направила никоя от континенталните европейски страни, много по-културни от нас; не вярвам да го направи и българският законодател. — А да се възложи у нас административното правосъдие на общите съдилища, по образеца на белгийската система, не би заслужвало да се прави такава „реформа“ и да се вдига шум около нея. Белгийската уредба съществува и сега в нашето законодателство, в отношение на отговорността на администрацията даже ние можем да стоим по-добре отколкото белгийците; разиката само е, че в Белгия публичните права са под съдебна защита, когато у нас по начало такава не съществува. Обаче, в същност в Белгия административно правосъдие няма; и там интересите не са поставени под съдебна защита, и там съдилищата немаат власт да отменяват или изменяват разпоредбите на администрацията (Supra, № 11). Това което е добре развито в Белгия, това е йерархическия административен надзор. Само един нарочен административен съд, числящ се към изпълнителната власт, би имал право, при наличността на конституционния принцип за разделението на властите, да спира, отменява или изменява разпоредбите на администрацията. Единството на съдебната власт, осветено в чл. 12 от конституцията, с нищо не се накърнява, щом на административния съд се погледне не като на изключителен съд, а като на едно развитие на административния йерархически контрол, като на един юрисдикционален орган на самата изпълнителна власт, една форма чрез която се упражнява администрацията (Supra № 6). Този възглед ще бъде свършено прав, до когато никакви спорове за частни права не се изземат от компетентността на общите съдилища, за да се направят подсъдни на административния съд (*contentieux par determination de la loi*), а на последния се възложи да съди само споровете, възникнали от разпоредбите на администрацията като публична власт

(actes d'autorité), които и без това не са във ведомството на общите съдилища, чиято компетентност, следователно, в нищо няма да се намали от съществуването на особен административен съд. (Чл. 2 от Гражд. съдопр. и чл. 475 от Наказ. закон ще се запазят).

Но и ред практически съображения говорят в полза и на учредяването на особен административен съд. Не е празна приказка, че административното правосъдие е твърде различно от обикновеното, гражданско и углавно, че правилното негово раздаване изисква познания, каквито общия съдия, погълнат от частноправни и углавни въпроси, не може да притежава. Факт е, ченашите съдии, на които по едни или други причини е възложено прилагането на разни административни закони, не си дават усилие основно да ги изучат, защото нема отде и защото считат това като второстепенна, случайна и извънредна работа; и в това си съждение те са твърде прави. Административното правораздаване изисква специализация, познаване нуждите, порядките и традициите на администрацията, изисква постоянно вдъхновявано от обществените интереси и отъ крайната цел на управлението. Но най-вече, административното правосъдие трябва да бъде бързо, формите опростотворени до минимум, процедурата — експедитивна; то губи смисъл, ако един административен спор се протака с години, както обикновените граждански и углавни дела. Каквато искат съкратена процедура да измислюват за общите съдилища, каквито срокове и да им налагат специални закони, бавността ще си остане характерна черта на общите съдилища; примерите, отрицателни - с много: търговски, фискални, благоустройствени дела и пр. едва ли изпреварват обикновените дела в съдилищата. Съдилищата са толкова претоварени с работа, щото и при най- силно желание от тях да разглеждат бързо известни категории дела, нямат физическа възможност това да правят без ущърб на интересите на съдящите се. Най-последно, имаме доказателства, че в окупационно и румелийско време административни съдилища са функционирали у нас доста успешно.

13. Компетентност и състав на административния съд. По моето схващане, административния съд у нас трябва да решава само ония разпри, които са предизвикани от актовете и разпоредбите на администрацията, когато тя действа като изпълнителна публична власт (actes d'autorité contentieux administratif par nature). Това са действия, които едно частно лице не би могло да извърши, заповеди и запрещения — упражнение на imperium'a. Споровете, които възникват при управлението на частните и обществените имущества на административните лица и както, на разпит в обществени служби, които имат частно правен характер (actes de gestion) трябва да останат подсъдни на общите съдилища, както това е по настоящем. Обществени предприятия и доставки, пенсии, заплати и пр. ще се съдят и за напред от обикновените съдилища. Веднъж принципът поставен, практиката ще има да издирва, къде администрацията действа като публична власт и къде — като управителка на своите стопански интереси. И днес това различие не е непознато на нашите съдилища, които много ясно правят тази разлика, когато е въпрос за отговорността на държавата за неправомерните действия на нейните органи (решения на Върховния касационен съд, общо събрание, Л: 3 от 1896 год., II гражданско отделение, 470/1897 дод. 292/1902 год., 165/1903 год., 119/1904 год., 163/1905 год., 115/1907 год., I гражданско отделение Лс 579/1901 и пр.) Трябва да се подчертае, че всички административни актове и разпоредби на изпълнителната власт подлежат на обжалване пред административния съд, включително и утвърдените с указ публично-административни правилници, издадени въз основа на законно предписание. Изключават се от административно съдебен контрол само висшите правителствени действия (actes de gouvernement). Само тогава, облечен с такава широка компетентност, административния съд ще даде очакваната гаранция за запазване законността и правовия ред в страната.

В тази област, по начало административния съд би трябвало да функционира не като ревизионна инстанция, по същество, с право да отменява или изменява общите административни актове (actes d'autorité), а само като касационна инстанция (contentieux de L'annulation) с право само да отменява, било по молби за отмяна разпоредбите всички административни органи и места¹² (recours pour excès de pouvoir), било по истински

¹² Въпрос на практически съображения ще бъде, дали да се даде възможност за обтържаване разпоредбите на всички административни органи и места облечени с публична власт, направо пред административния съд или е против действията на нисшите органи, което трябва по йерархическо обжалване да се вземе резолюцията на един по-висок административен орган, напр. на респективния началника на службата в окръга или на

касационни жалби срещу решенията на разните съществуващи административни юрисдикции, всички без изключение: нашите специални закони предвиждат в много случаи — толкова нуждата от административно правосъдие е неизбежна! — спорни въпроси да се решават от особни административни или смесени комисии, напр. съдебно-административната комисия по чл. 14 от закона за благоустройството, индустриален административния съд да решава подложените му спорове и по същество, с право да отменява или изменява административните актове; такава пълна юрисдикция би трябвало да се даде на административния съд в областта на преките данъци, на военните набори (против окончателните решения на разните върховни комисии) и пр. В интереса на законността обаче, във всичките случаи трябва да се предостави право на административния съд с особено мотивирано постановление и по извънредно важни причини да може да спира изпълнението на обтъжените административни разпоредби до разрешението на разпрята, защото по начало подаването на тѣжба не спира тяхното изпълнение (*privilege du préalable*).

Бидейки облечен с такива големи права на надзор върху всичките административни действия на изпълнителната власт, административният съд трябва да се ползва с абсолютен авторитет и пълно доверие както пред управниците, така и предъ гражданите. Административното правосъдие би значително издробняло, ако се възложеше неговото раздаване на местни, окръжни или даже областни, съдилища, несравнено повече изложени на разни влияния, отколкото един централен съд в столицата. Ето защо и предвид предимно касационния характер на административния съд по моето схващане, на мнение съм, че най-добре ще бъде, ако се учреди в България един едипствен административен съд, в София, състоящ се най-малко от шест членове и един председател, разпределени в две отделения, от които всяко едно да съди самостоятелно маловажните спорове (напр. чисто касационните жалби против решенията на разни комисии и споровете, които административния съд ще решава като ревизионна инстанция, например по преки данъци, военни набори и пр.), а целият съд в общо събрание да се произнася по молбите за отмяна (*re-cours pour excès de pouvoir*). Поне седем души съдии са необходими, за да решава съдът с по-голям авторитет и за да могат да се образуват две отделения, ако не се желае административното правосъдие да се лиши от най-същественото си качество, бързината, толкова повече, че няма да се създават местни административни съдилища в провинцията.

За административни съдии ще се назначават лица, половината от които отговарят на ценза за заемане високи длъжности в общите съдилища, а половината — в администрацията. На първо време, едва ли е нужно да се обезпечи несменяемост на административните съдии; достатъчно е, защото тяхното уволнение и назначение да става с указ, по постановление на министерския съвет и по представление от министѣра на вътрешните работи, тѣй като административния съд трябва да бъде във ведомството на министерството на вътрешните работи. С това ще се изтъкне обстоятелството, че административния съд е една еманация на самата администрация, юрисдикционалният орган на самата изпълнителна власт, и ще може да се примири правото на тоя съд да отменява и изменява действията на администрацията с конституционния принцип за тройното деление на властите. И аз не виждам, в какво единъ такъв административен съд, съставен по описания начин, ще представлява по-малко гаранция за независимост и безпристрастност, отколкото общите съдилища, чиито членове и до днес в своето болшинство не са несменями. Не трябва да се изпуска из предвид, че самата съдийска функция създава особен корпоративен дух на независимост, стига тя да е постоянна, а не случайна, както при разните комисии.

При административния съд трябва да състои правителствен делегат (и негов помощник), който ще изпълнява прокурорски обязанности и същевременно ще бъде

министѣра и само против тази резолюция да може да се подава жалба пред административния съд. Моето мнение е, че последната система е за предпочитане, за да не се обременява съда с излишна работа по въпроси, които биха могли да добият едно правилно разрешение от самата активна администрация, по реда на Йерархическия надзор. Естествено, в такъв случай в закона ще трябва да се постанови, че мълчанието на администратора по йерархическата тѣжба в продължение на един къс срок, напр. 10 дневен, е равносилно с отхвърляне на молбата, сиреч потвърдяване на обтѣжовната административна разпоредба, и че това мълчаливо потвърждение на атакувания акт може да се обтѣжи направо пред административния съд. Във всеки случай, аз мисля, че трябва да подлежат направо на обтѣжаване за отмяна пред съда разпоредбите на министрите, окръжните управители, и окръжните началници на разните служби, градските кметове.

представител на администрацията.

14. Молбите пред административния съд, както вече казах, ще бъдат три вида: 1) за касация, 2) за апел, 3) за отмяна. Ревизионните молби, за решаване по същество, ще се допускат само в указанияте от специални закони случаи; и в месечен срок, ако тия закони не означават друг срок. Наложително е на административния съд да се даде право да съди като ревизионна инстанция поне споровете по преки данъци (косвените са надеждни на общите съдилища) и по военни набори, защото в тия материи по настоящем фискалните и военните органи действат почти дискреционно. Като касационна инстанция административния съд ще има да се произнася по решенията на всички съществуващи административни и смесени юрисдикции (комисии) и ще отменява тия решения за нарушение на чл. 706 от Гражданското съдопроизводство, със срока за обжалване също едномесечен. От само себе си следва, че и в двата случая решенията на административния съд ще произвеждат само относително действие, между участващите в спора страни.

Най-важни, в моите очи, са молбите за отмяна (*recours pour exes cle pouvoir*), единственото средство, което ще подчини напълно администрацията на законността и правовия ред. Целият институт на административното правосъдие у нас би изгубил всякакъв смисъл, ако не се въведе този recurs. Чрез него само административния съд ще бъде истински, ефикасен регулатор на административните компетенции и страж на законността. Това чисто френско творение трябва да бъде пренесено у нас в последния израз, що му е дала юриспруденцията на държавния съвет (*Supra № 9*), с някои незначителни подобрения. Не е тук място да се впускам в подробности. Изобилни сведения могат да се почерпят от доктрина и юриспруденцията. Ще отбележа само за памет, че всичките административни актове и разпоредби на изпълнителната власт подлежат на отмяна от административния съд по този ред, с изключение на висшите правителствени разпоредби (*actes de gouvernement*), и с резерва на казаното в забележката към № 13. Поводи за отмяна са четири: а) некомпетентност, б) неспазване на формите, в) злоупотрепление с власт (*detournement de pouvoir*) и г) нарушение на закона (разбирай, всички установени норми). За да бъде приета от административния съд на разглеждане една молба за отмяна необходимо е: а) тази молба да е насочена против един административен акт на публична власт, който сам по себе си произвежда юридическо действие и подлежи на изпълнение; бездействието или мълчането на администрацията в продължение на установен от закона срок след подаване проща до нея да направи нещо трябва да се счита за равносилно на отказ и да подлежи на обжалване пред съда, и за подобни случаи добре е да се признае на административния съд право да предписва на администрацията да извършва исканото действие; б) тъжителят да има пряк и личен интерес от отмяната на атакувания акт: не е нужно актът да накърнява некое негово право; в) да не съществува друг съдебен пряк път за отмена на акта и г) молбата да е предявена в установения от закона двумесечен срок и по формите поставени от закона. Решението на административния съд, с което отменява обтъжения акт, произвежда абсолютно действие, егда *omnes*: актът се счита отменен по отношение на всички, и неучастващи в делото, той пада и за самата администрация, понеже се предполага, че е бил отменен, защото е бил незаконен; тя може да направи нов такъв акт, но той ще съществува от своята нова дата и пак ще може да бъде атакуван *pour exces de pouvoir*. Наопаки, ако решеапето на административния съд отхвърля молбата за отмена и остава в сила атакувания акт, то произвежда само относително действие между участващите в спора лица; стига срокът да е спазен, всяко друго лице, което има интерес, може да подаде нова молба за отмяна до съда и последният ще я разгледа пак.

15. Процедурата пред административния съд трябва да бъде опростотворена до минимум и колкото е възможно бърза, иначе би останал без значение един от важните аргументи в полза на института.

Подробности могат да се научат от чуждестранните законодателства. Главните моменти, по мое разбиране, са следните: всички молби трябва да се подават писмено, приподписани непременно от адвокат, до административния съд чрез органа или учреждението, чието действие се обтъжва. Последният или последното, след като получи молбата и издаде тъжителю разписка, ако пожелае, е длъжен в 3-дневен срок да препрати молбата, заедно със самата преписка включително препис от обтъжения акт, и със своите разяснения, чрез респективния министър до административния съд. Министърът също има право да прибави разяснения, но без да забавя преписката. С постъпване на преписката в съда, председателят я възлага на докладчика, за да я проучи и представи писмен доклад, ако

е нужно, съобщава за нейното ностъпване на правителствения делегат и назначава деня за разглеждането ѝ, не по-късно от петнадесет дни от постъпването. За деня на разглеждането не се изпращат съобщения на страните, а се съобщава седем дни по-рано в „Държавен вестник“. До тоя ден тъжителят и заинтересуваната администрация могат да подават в съда допълнителни писмени обяснения. Тъжителят може да се представлява пред съда само от адвокат, който се допуска до устни обяснения, след като докладчикът изложи работата или прочете своя доклад. Правителственият делегат дава заключение и съдът се произнася с мотивирано решение, в публично заседание, същия ден или най-късно до три дни. Решенията се диктуват от председателя или докладчика на секретаря, който ги вписва изцяло в протоколна книга. Всяко решение се подписва от съдиите, които са взели участие при разглеждане на делото. Заверен препис от него се изпраща на административния орган или учреждение, чийто акт е бил обтъжен, заедно с цялата преписка. Само в извънредни случаи, по искане на тъжителя, в съгласие с правителствения делегат или по искане на последния, и в двата случая уважено от съда, може да се отложи разглеждането на един спор, и то за не повече от един месец.

Подаването жалба до административния съд не спира изпълнението на обтъжения акт, освен когато, в изключителни случаи, по извънредно важни причини, съдът постанови с особено мотивирано определение спиране на изпълнението до разрешаването на разпрата или когато законът изрично това повелява.

Добре е, за да има еднообразие, да се установи от закона един общ срок, едномесечен, за подаване всекакви тъжби до административния съд, освен когато специални закони изрично налагат други срокове. Само за подаване молбите за отмяна (*recours pour excès de pouvoir*) да се предвиди по-дълъг срок, напр. двумесечен. Във всички случаи срокът почнува да тече от съобщението или от обявяването (разгласяването) на административния акт, според неговото естество, но не по-късно от когато неговото изпълнение е станало известно на страните. Когато обаче се повдигне спор за валидността на един административен акт инцидентно в едно друго съдебно дело, горните кратки срокове не трябва да се прилагат, а да се признае право на съда свободно да преценява законността на акта до изтичането на общата 15-годишна давност.

Производството пред административния съд трябва да бъде безплатно, освободено от всекакви бери и гербов сбор; но, за да не би да се злоупотребява с това средство, уместно би било всяка молба да бъде придружена от 20 лева депозит, който ще се повърне на страната, ако молбата ѝ бъде уважена напълно или даже частично.

За абсолютното и относителното действие на решенията на административния съд говорих по-горе, № 14. В свързка с това стои въпросът за значението на присъденото нещо от административния съд пред общите съдилища и обратно. По начало трябва да се приеме максимата *res iudicata pro veritate habetur*, че решенията постановени от един съд в кръга на неговата компетентност са задължителни за всички съдилища, безразлично дали те са от същия или от друг род. Обаче, аз мисля че в това отношение трябва да се запази по изключение привилегията за общите съдилища, осветена в чл. 2 от гражд. съдопр. и чл. 475 от наказат. закон, които трябва да останат и за напред в сила, а именно: макар административния съд да е оставил без последствие тъжби против един административен акт и следов. да го е признал за законен, когато после в едно гражданско или углавно дело инцидентно се повдигне пред общите съдилища въпрос за законността на същия акт, по чл. 2 от гражд. съдопр. и чл. 475 от наказ. закон, общия съд остава властен да прецени законността на акта и да го приложи или не, да тегли или не от него надлежните юридически последствия. Но ако въпросният административен акт е бил отменен от административния съд, то тази отмена трябва да бъде задължителна и за общите съдилища, защото е недопустимо щото един акт, който самата изпълнителна власт е признала за нередовен и го е отменила, да може да произвежда каквото и да било действие пред съдилищата. По този начин и в съгласие с казаното по-горе № 12, учредяването на административен съд у нас няма да ограничи компетентността на общите съдилища и да лиши гражданите от защитата, която те намират сега пред тях против неправомерните действия на администрацията, а напротив, като запази напълно непокътната тази обща съдебна защита на правата, ще тури една нова предупредителна гаранция— административно-съдебния контрол, за охрана не само на права, но и на интереси.

16. Пререкания за подсъдност. Описаната уредба на административното правосъдие

би дала твърде рядко случай на пререкания за подсъдност между общите съдилища и административния съд, защото всеки от тях ще действа почти независимо в своята област и с твърде различни средства. Докато общите съдилища ще разглеждат всички спорове за нарушени права, като при това си запазят изключителна компетентност, но въпросите за правособственост и гражданско състояние, административният съд ще има да съди административните актове на публична власт, да ги отменява или изменява, според случая. При разрешаване на споровете за нарушени права от действията на администрацията, общите съдилища ще имат пълна свобода да преценяват и тълкуват нейните актове, ако са неясни; в нашата система няма смисъл специално административно тълкуване (*le contentieux de l'inter- prelation*). Така че в нищо въвеждането на административно правосъдие не би спъвало действието на общото правосъдие.

Ако в рядки случаи се породят пререкания между общите съдилища и административния съд, каквито и сегашното ни законодателство предвижда (чл. чл. 182 — 189 от гражданското съдопроизводство и чл. чл. 64— 67 от углавното съдопроизводство) моето мнение е, че разпорежданията на членове 64—67 от углавното съдопроизводство трябва да останат в сила за пререканията, възникнали между углавните общи съдилища и административния съд, защото публичноправен принцип у нас е, какво само обикновените съдилища са облечени с власт да налагат наказания, и обратно, всички са равни пред наказателния закон, та при наличността на едно престъпно деяние, с което е сезиран углавния съд, съдебната власт сама ще обсъди извършено ли е или не престъпление наказуемо, и няма защо на администрацията да се дава повече намеса при раздаването на углавно правосъдие, отколкото ѝ предвиждат чл. чл. 64—67 от Углавното съдопроизводство.

За разрешаване пререканията, възникнали между гражданските съдилища и административния съд и въобще администрацията, принципът за троякото деление на властите би изисквал да се учреди особени съд, подобен на френския *tribunal des conflits*, състоящ се от по трима членове на Върховния касационен съд и на административния съд, избрани за 2 години от своите колеги, с председател първия председател на Върховния касационен съд. Производството на пререканията се изложи накратко по-горе, № 9 *in fine*; то представлява това предимство, че въпросът се решава много бързо и окончателно, без да минава през три инстанции, както е редът, предвидени в чл. чл. 182 —189 от гражданското съдопроизводство. У нас най-малкото, което би трябвало да се направи по предмета, ако не се учреди нарочен смесен съд за пререкания, ще бъде да се изменят цитираните членове на гражданското съдопроизводство в смисъл да се позволи на администрацията — в лицето на окръжния управител — да подава молбата за пререкание, чрез надлежния съд, направо във Върховния касационен съд, който ще решава въпроса в общо събрание, съгласно чл. 189 от гражданското съдопроизводство (както това приема белгийския касационен съд).

Свършвам своите бележки върху административното правосъдие, обещано от правителството на страната ни. Малкото светлина, която горните ми редове могат да хвърлят върху същността на бъдещата реформа и начина на нейното осъществяване, е достатъчна, за да покаже голямото значение, което реформата ще има за закрепването на законността и правовия ред в държавата. Административното правосъдие, организирано по изложения начин, ще даде, от друга страна, ефикасна съдебна защита на публичните права, с изключение на *ius honoꝝum*, чиято уредба изисква единъ добър закон за чиновниците.

София, април 1911 г.