

**ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ОСПОРВАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ
АКТОВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВЕН РЕД В КОНТЕКСТА НА ЗАРАЖДАНЕТО СЕ
АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВОСЪДИЕ****Иван Джелепов****HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE CONTESTATION OF ADMINISTRATIVE ACTS
BY ADMINISTRATIVE ORDER IN THE CONTEXT OF EMERGING
ADMINISTRATIVE JUSTICE****Ivan Dzheleпов**

Abstract: *Contesting administrative acts by administrative order and through court are the ways of protecting citizens and organizations against illegal administrative acts that affect their rights and freedoms recognized by law. One of the main differences between the two types of control of administrative acts is in the entity that carries out the control – in one case it is an administrative body, and in the other case it is a judicial body. Challenging administrative acts by administrative order, although not as widespread and preferred as a method of protection compared to contesting them through court, also finds application in Bulgarian legal reality, as the legislator in some cases has even introduced an obligation for the addressee of the administrative act to first challenge it administratively before having the legal opportunity to seek protection from the courts. In a number of cases, the challenge of administrative acts by administrative order is a mandatory procedural prerequisite for challenging them through court. Given that both methods of protection pursue the same goal, the question arises as to why the legislator has provided for two different ways to achieve the same result. To understand the function that the legal institute of the challenge of administrative acts by administrative order performs, as well as the reason for its emergence in parallel with the institute of contesting administrative acts through court, it is necessary to carry out a comprehensive study of its origin and to understand the idea of creating the same. The study of the genesis of the legal institute should start from the very emergence of administrative law on a global and national scale, then go through the various socio-political models and legislations that have existed since the Liberation of the Republic of Bulgaria until today, and end with the current legal system which regulates it.*

Keywords: *administrative justice; contestation of administrative acts by administrative order; administrative courts.*

I. Въведение

Административното право, в сравнение с гражданското и наказателното, възниква като правен отрасъл в един значително по-късен момент от развитието на човечеството. Този ход на историческо развитие е разбираем с оглед на различния предмет, който регулират трите отделни правни отрасли - гражданското, наказателното и административното право.

Познати са ни правни извори още от началото на българската държава, които разкриват правила за поведение от гражданскоправен и наказателноправен характер, но поради нивото на развитие на човешките отношения, към онзи момент не е могла дори да просъществува идеята за това, че гражданите имат право на защита срещу незаконосъобразните действия на държавата в лицето на нейните

органи. Липсвало е разделение на властите и цялата власт е била концентрирана във владетеля и благородниците. Поради това обективно невъзможно е било поданиците да получат защита срещу действията и актовете на държавата, тъй като е нямало законодателна, изпълнителна и съдебна власт, които взаимно да се контролират.

От зората на човечеството е имало конфликти между дейността на държавните органи и правата на гражданите, но не е съществувал правен механизъм, който да урежда спора помежду им. Едва през 19. век в Западна Европа започва да се дискутира въпроса за правата на отделните граждани и за това дали винаги действията на държавата в лицето на нейните органи са правилни и съобразени със закона. В края на този век в някои западноевропейски страни общите съдилища започват да разглеждат и административни спорове, а други страни дори отиват по-далече в развитието на идеята за защита на правата на гражданите и учредяват специални административни съдилища, които са отделени, както от администрацията, така и от общите съдилища.¹ Обособяването на административните казуси като отделен вид спорове и още повече създаването на специални административни съдилища, които да ги разглеждат, е огромна стъпка към създаването на модерната правова държава, един от основните принципи на която изисква държавните органи при осъществяване на своите властнически правомощия по управление винаги да зачитат правата и законните интереси на гражданите.

Поради чуждото владичество, под което се е намирал българският народ през късното средновековие, по нашите земи е било немислимо създаването на каквато и да е била българска съдебна институция, още повече специализирана в административното правораздаване. До Освобождението на България в страната ни се е прилагало ислямското право – Шериата, и неофициално сред българското население обичайното ни право, което не е претърпяло съществено развитие през вековете. След Освобождението на България пред гражданите ѝ е стояло предизвикателството за създаване на изцяло нова правна система, която

да отговаря на обществените изисквания в края на 19-ти век и да превърне България в една модерна европейска държава.

II. Временното руско управление

Санстефанският мирен договор, подписан на 03 март 1878г., слага край на Руско-турската война (1877–1878 г.) и урежда официално, макар и неокончателно, обособяването на Трета българска държава след близо пет века османско владичество по българските земи.

Берлинският договор от 13 юли 1878 г. унищожавя разпоредбите на предварителния Санстефански мирен договор между Русия и Османската империя и редуцира територията на българското княжество само до земите между Дунав и Стара планина и дотогавашния Софийски санджак. Между Стара планина и Родопите се обособява автономна област Източна Румелия, а Македония, Източна Тракия и Западна Тракия остават под пряката власт на султана. По този начин българската държава бива разпокъсана като голяма част от българското население отново остава под чуждо владичество. Ето защо и развитието на правосъдието в Княжество България, Източна Румелия и повторно поробените територии потегля по различен път.

В периода на временното руско управление руският императорски комисар в Пловдив утвърждава на 24.VIII.1878 г. „Временни правила за устройството на съдебната част в България“. Това са първите правила за поведение, които регламентират съдебната дейност на Третата българска държава. Временните правила копират почти изцяло действащите към онзи момент в Руската империя закони, които частично биват редактирани, за да са съобразени със състоянието на българската държава непосредствено след Освобождението. Те предвиждат на територията на България да се учредят помирителни (полюбовни) съдилища, общи съдилища, каквито са окръжните и губернски съдебни съвети, и особени съдилища: религиозни, военни и административни.

Според „Временните правила за устройство на съдебната част“ създадените окръжни и губернски административни съдилища са компетентни да разглеждат спорове от

¹ Токушев, Д. История на новобългарската държава и право 1878–1944 г. С.: Сиби, 2008.

публичноправен характер. Съществувала е и възможността за оспорване на решенията на губернските административни съдилища пред представителя на руските власти като последна трета касационна инстанция.² Създаването на специализирани съдилища, и в частност на административни такива, е прецедент в българската история и води началото на административното правораздаване в България. При създаването на временните съдебни правила учредителите им са стигнали до извода, че за работи, в които интересите на управлението или хазната се пресрещат с интересите на длъжностни или частни лица, са необходими административни съдилища, окръжни и губернски, срещу чиито решения може да се подава жалба до Върховния административен съд.³

„Временните правила за устройството на съдебната част в България“, макар и да представляват голяма стъпка в правилната посока за изграждане на изцяло ново законодателство в страната и превръщането ѝ в правова държава, далеч не са свършени. В тях не е предвидено, че актовете на държавната администрация, т.е административните актове, могат да бъдат оспорени по отношение на тяхната законосъобразност пред непосредствено по-горестоящия административен орган. Отсъствието на такава правна възможност е разбираемо с оглед на неясното разделение на властите, което е съществувало към онзи момент.

Самото създаване на административни съдилища, които да са независими от издателите на административните актове обаче, е голямо постижение за развитието на правото през първите години след Освобождението. Към онзи момент не би било целесъобразно да се предвижда административните актове да могат да бъдат оспорени пред непосредствено по-горестоящия на издателя им административен орган, тъй като самите административни органи не са били ясно йерархически структурирани и разграничени, а и е липсвал

правен механизъм, с които да се гарантира, че горестоящият административен орган ще вземе обективно решение по жалбата и по този начин ще се изпълни целта, за която институтът на оспорването на административните актове по административен ред е създаден.

В един „Отчет по вътрешните дела“, изпратен от Княз Дондуков-Корсаков на 16.VII.1878 г. до руското правителство, се съдържа информация за това, че в България били основани административни съдилища в две инстанции, като подсъдността им се определя така: 1) Разглеждане на пререкания за подсъдност между административни, полицейски, духовни и съдебни учреждения; 2) Разглеждане на дела на длъжностни лица от общото гражданско управление за нарушение на служебните им задължения; 3) Разглеждане на жалбите на частни лица за вреди и загуби, причинени им от действията на длъжностни лица при изпълнение на задълженията на службата; 4) Искове на хазната против частните лица и на частните лица против хазната по всички дела, които засягат интереса на хазната; 5) Жалби по оценка на частни имуществва, отчуждени по разпореждане на правителството за държавна и обществена полза.⁴

Някои от тия дела бивали решавани окончателно от административните съдилища, а по останалите дела обаче, решенията се представяли за утвърждение от правителството. Към тия случаи на подсъдност на тогавашните административни съдилища трябва да се прибавят и случаите на разглеждане на оплаквания срещу „незаконни определения или неправилни разпореждания на градските съвети“. Според чл. 68 от Временните правила за градските съвети от 1878 г., те „се дават на губернатора, а той ги изпровожда на губернския управителен съвет, който решава работата свършено“.

Градските и окръжните съвети са създадени по времето на временното руско управление и са основните териториални админи-

² Миткова Ем. Историческо развитие на касацията по административни дела в България. С.: Сиби, 2014 с. 435

³ Проф. М. Дринов – Записка за дейността на временното гражданско управление в България, четена в Учредителното събрание в XI заседание 15 март 1879 г.

⁴ Стайнов П. Принос към историята на административното правосъдие в първите години след Освобождението, ГСУЮФ, Т. XXX (1934/1935), книга 8. С., Придворна печатница, 1935

стративни учреждения, които в голяма степен наподобяват на днешните общински съвети.

Компетентността на градския съвет е била ограничена до въпросите относно градското стопанство и благоустройство, а компетентността на окръжния съвет се е простирала освен върху селско-стопанските работи на окръга, така и върху завеждането на дела, свързани с интересите на хазната, както в окръга, така и в самия град. Градските съвети, със знанието на губернатора, са издавали задължителни за гражданите постановления, които са подлежали на обжалване пред губернатора, който от своя страна не е решавал въпроса еднолично, а в губернияския управителен съвет. Изборността на състава на губернияския управителен съвет е служел като гаранция за компетентността и независимостта на неговите членове. Губернияският управителен съвет е бил най-висшето в губернията колегиално учреждение, което е разрешавало дела и въпроси, отнасящи се до всички места и лица в границата на губернията.

Губернияският управителен съвет не е бил съдебен, а административен орган, но е решавал спорове от административно естество. Въпреки това не може да се приеме, че оспорването на актовете на градските съвети пред губернатора е оспорване на административни актове по административен ред по смисъла на действащия към настоящия момент АПК. Това е така, тъй като губернияският управителен съвет не е непосредствено по-горестоящ административен орган на градския съвет и двете институции не са в пряка йерархическа връзка на подчинение. От друга страна, не е била предвидена възможност актовете на градските съвети да се оспорват пред съда.

Административното правосъдие през временното руско управление, погледнато през призмата на днешното разбиране за правова държава, търпи голяма критика. Административните съдилища в решенията си не са били така независими, както би следвало да бъдат. Решенията на административните съдилища по дела, чийто предмет надминава 5000 гроша, се представяли за одобрение от правителството – императорски комисар,

който е бил глава на канцеларията на руския императорски комисар в България.⁵

Административното правосъдие е било двуинстанционно и се е осъществявало от окръжните административни съдилища като първа инстанция и от губернияските административни съдилища като втора инстанция. Съставът на тия административни съдилища е бил: За окръжните инстанции – Председател – окръжният началник, а членове – трима съдии от окръжния съд и трима от постоянните изборни членове на окръжния управителен съвет; За губернияските инстанции – Председател – губернаторът, членове – трима съдии от губернияския съд и трима изборни членове на губернияския управителен съвет. Съставът на административните съдилища се е състоял както от представители на администрацията, така и от професионални съдии, но не е давал достатъчна гаранция за пълна независимост на съда.

По структурата и организацията си административното правосъдие, създадено от временното руско управление, не се различава особено от руската правосъдна система, която поставя държавната администрация в значително привилегировано положение спрямо гражданите. В сравнение с правосъдието, което българският народ е получавал от османската правна система обаче, временните съдебни правила, въведени от руското управление, са били съществена крачка към един правов режим за освободеното българско население. Колкото и несвършени да са били създадените институции, колкото кратковременно да е било тяхното съществуване (в Северна България до юни 1880г.), тяхното учредяване все пак е израз на желанието да се учреди един съдебен контрол над администрацията чрез особено административно правосъдие.

На 19 май 1879 г. Временното руско управление предава властта в Източна Румелия на генерал-губернатора Алеко Богориди, а на 25 юни същата година управлението на Княжество България преминава в ръцете на българския княз Александър I Батенберг. От този момент Временното руско управление прекратява своето съществуване.

⁵ Временни съдебни правила статии 922 и 923

III. Княжество България

След Освобождението и в периода на Временното руско управление пред българския народ стои тежкото изпитание да избере свой княз и част от българските първенци да изработят организацията на бъдещото управление, съставяйки един основен закон – Конституцията. Подготовката за изготвянето ѝ започва под ръководството на княз Александър Дондуков-Корсаков през април 1878 г. и продължава до 16 април 1879 г., когато се приема първата българска конституция – Търновската. Осъществяването на тази задача отнема много време и усилия и е съпроводено с трудности, през които българите отново трябва да преминат.

Създаването на първоначалния проект за „Органически устав“ се възлага на руския юрист Сергей Лукиянов. Като източници се използват сръбския Органически устав от 1869 г. и Румънската конституция от 1866 г., а влияние също оказва и руското законодателство. Първоначално идеята е била да се създаде „Органически устав за държавно устройство на Българското княжество“, но впоследствие уставът бива заменен с „Конституция на Българското княжество“. До подобна промяна се стига след решение на учредителното събрание, което било мотивирано с обстоятелството, че органически устава имат само страни, които нямат пълен суверенитет.

В член 146 от проекта за Органически устав като върховна правителствена уредба се е предвиждал, наред с Министерския съвет и министерствата, един Държавен съвет, състоящ се от лица, посочени от Княза, и от лица, избрани от Народното Събрание. Между другите функции Държавният съвет е бил натоварен според проекта да преглежда всички законопроекти, да разрешава заеми на окръзите, да представя на Княза случаите, в които се нарушава Органическият устав (действа подобно на конституционен съд), да разглежда работи и тѣжби по отстъпване на частни имоти за държавни и обществени потреби, и да разглежда като последна инстанция решенията на губернските управителни съдилища, когато има тѣжби от частни лица срещу хазната или от хазната срещу частни лица – чл. 148, т. 3 от устава. Държавният съвет е бил замислен като административна юрисдикция подобна

на онези, които са били учредени от руското гражданско управление в България и са били заимствани от руската правна система на всесилна изпълнителна власт.

След задълбочени дискусии и множество противоречия, по време на Учредителното събрание се е постигнало съгласие в Търновската конституция да не фигурира Държавният съвет като орган. По този начин обаче, остават незаети от друг държавен орган функциите, които чл. 146, ал. 3 от проекта на Устава е възлагал на държавния съвет, а именно да разглежда като последна инстанция решенията на губернските управителни съдилища, когато има тѣжби от частни лица срещу хазната и от хазната срещу частни лица. За отстраняване на тази празнота Учредителното събрание не е взело решение да се впише в конституцията и да стане конституционен закон, че длъжността, която се възлага в чл. 146, ал. 3 от проекта за Устава, се предава на касационния съд, а само е внесло това уточнение в дневника, в който се протоколира събранието.

Самото вписване в дневника не притежава каквато и да е юридическа сила, а още по-малко може да се приравнява на конституционен или дори обикновен закон. Това е така, тъй като чл. 46 от Търновската конституция повелява, че всеки закон, в пълния му текст трябва да бъде обнародван, за да породи действие.

В Търновската конституция липсва глава за съдебната власт и реално тя създава повече проблеми в правоприлагането, отколкото решава. Търновската конституция не повелява нито унищожението на тогавашните губернски (административни) съдилища, нито пък предписва учредяването на нови административни съдилища, които да нямат общо с Държавния съвет като висша правителствена уредба, дори нещо повече, конституцията не забранява изрично нищо друго, освен учредяването на Държавен съвет. Ето защо, след приемането на конституцията остават непокътнати съществуващите административни съдилища. Отмяната на административните съдилища като институция се е случило по силата на един обикновен закон, гласуван по-късно по надлежният ред, а именно Законът за допълнение към временните съдебни правила от 1880 г. Тук трябва да се отбележи, че всъщ-

ност този закон от 1880 г., отменяйки съществуващите административни съдилища, никъде не предписва, че техните компетентности преминават върху общите съдилища.⁶

С управителните губернтски административни съдилища в Княжество България и с върховните и окръжните съдилища за административни разпри в Източна Румелия не се изчерпва историята на административното правосъдие и на административните съдилища в първите години след Освобождението. На 14 септември 1881г. в манифеста за суспендирането на Конституцията от княз Александър Батенберг се разгласява, че в княжеството ще се учреди нов орган – Държавен съвет. Този Държавен съвет по отношение на съдебните функции е бил с по-широка власт, отколкото Държавния съвет на руския проект от 1879 г. Новосъздаденият Държавен съвет имал правомощието да решава като последна инстанция споровете по административни препирни, да приема и разглежда оплаквания, както от частни и длъжностни лица, така и от правителствени и обществени учреждения, против неправилни действия от страна на висшите административни власти, както и да представя на княза случаите, в които се нарушават основните закони на Княжеството. Държавният съвет, освен с другите съветателни и конституционно контролни функции, се е характеризирал и с функция на Върховен административен съд. Административното правораздаване отново е било изтръгнато от ръцете на независимите и безпристрастни административни съдилища и е било преотстъпено на държавен орган, който макар и с правораздавателни функции, е по-скоро част от изпълнителната власт, отколкото от съдебната. Държавният съвет е бил създаден в режим на суспендирана конституция и строго управление на една всесилна изпълнителна власт, поради което същият още от създаването си не се е ползвал с пълна независимост и с доверие сред населението.

При преустановяване на режима на пълномощията през 1883 г. въпросът за учредя-

ването на една самостоятелна система на административно правосъдие начело с Държавен съвет или с Върховен административен съд, е останал на заден план, докато отново не бил повдигнат през времето на Първия събор на българските юристи през 1905 г. Там, след обстойно разискване, се стигнало до успешното му разрешение с приемането на Закона за административното правосъдие през 1912 г.

Като правилно следва да бъде възприето решението на обикновеният законодател, който пред 1912 г. е предприел учредяването на Върховния административен съд, без с това да е нарушил разпоредбите на Конституцията. Върховният административен съд не е бил създаден като противоконституционно учреждение. При това той е бил съд, а не административно или висше управително учреждение, каквото е бил замислен да бъде Държавният съвет.

IV. Източна Румелия

По силата на чл. 18 от Берлинския договор върху българските земи на юг от Стара планина се създава областта Източна Румелия, която се намира под „прямата политическа и военна власт на Н.В. Султана, в условията на административна автономия”⁷

За разлика от Търновската конституция, която нито приема, нито отхвърля съществуването на административното правосъдие, с приемането на Органическия устав в Източна Румелия се обособява самостоятелно административно правосъдие, като се създават окръжни административни съдилища и върховно съдилище за административни тѣжби. Тези съдилища определено са по-свършени от създадените от руското временно управление съдилища и дават значително по-добри резултати през шестгодишното си съществуване.⁸

Изготвянето на Органическия устав на Източна Румелия е възложено на международна комисия, в която участват представители на Великите сили. Представители на Франция и Австро-Унгария предлагат в проектите си съществуването на независимо административ-

⁶ Такова тълкуване дава Указът за туряне в действие този закон. Указ от 21 юни 1880 г. Държавен вестник от 28 юни 1880 г., бр. 54.

⁷ Органическият устав на Източна Румелия. Пловдив, 1879.

⁸ Йочев Е. Административното правосъдие в Източна Румелия. Научни трудове на Русенския университет, том 50, серия 7, 2011.

но правосъдие и комисията възприема тази идея. Отхвърлен е предложението от Османската империя проект, който възпроизвежда старото турско вилаетско управление, за което е характерно не само, че не предвижда учредяването на административни съдилища, но и забранява съдилищата да осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на администрацията.

За времето си Органическият устав на Източна Румелия създава едно сравнително независимо административно правосъдие. Той предвижда двуинстанционно административно производство, което се основава на френско-белгийския модел. Като първа инстанция делата се разглеждат от административните съдилища, а като втора от Върховния административен съд.

Съгласно чл. 60 и чл. 66 от Органическият устав на Източна Румелия, административните съдилища са били част от администрацията. Въпреки това, те са имали смесен състав, като за по-голяма гаранция за независимост и за по-широк контрол, се предвиждало в тях да участват не само представители на администрацията, но и по един представител на всяка една от трите власти: съдебна, изпълнителна и законодателна.⁹

Органическият устав на Източна Румелия предвиждал съществуването на държавен орган, носещ името Постоянен комитет на областното народно събрание, който е осъществявал един върховен административно-политически контрол върху функционирането на цялата администрация. Той се състоял от 10 души, избрани от Областното народно събрание. Постоянният комитет заседавал и решавал само тогава, когато Областното събрание е

било във ваканция. И тъй като Областното народно събрание много често било във ваканция, Постоянният комитет се наложил като фактически ръководен орган в Източна Румелия. Той е издавал многобройни публично-административни правилници, които представляват особени временни закони. Постоянният комитет се е очертавал с тройни функции – временно законодателно тяло, съветателно и контролно-административно тяло, и орган на изпълнителна власт. Постоянният комитет, макар да не бил същински орган на съдебната власт, е осъществявал ефективен контрол пряко и косвено върху дейността на администрацията и върху нейните актове.

Контролът, който Постоянният комитет е осъществявал върху актовете на администрацията, е зародишна форма на правния институт на оспорването на административни актове по административен ред.

Административното правосъдие в Източна Румелия е било далеч от съвършено, но е съставлявало една много сериозна крачка към постигането на независим съдебен контрол над администрацията.

При съединението между Северна и Южна България през 1885 г. административните съдилища и общият съдебен контрол над администрацията биват унищожени, а правата държава южно от Балкана в това отношение прави крачка назад.¹⁰

V. След Обединението

В продължение на около 30 години въпросът за административното правосъдие не е поставен за разрешение. Решаването на съдебни спорове от публично-правно естество е предоставено на общите граждански съдилища.¹¹

⁹ Единият от членовете е професионален съдия, който се назначава във Върховното съдилище за административните тъжби от върховния граждански съд, а при Окръжния съд за административни тъжби – от окръжното гражданско съдилище, като той е бил и председател. Другият от членовете, като представител на законодателната власт, е бил изборно лице (депутат), посочен от областното събрание. Последният член е от изпълнителната власт, която се представяла от чиновник, назначен от генерал-губернатора (чл.66 и чл.120 от Органическият устав).

¹⁰ По силата на закон от 27.XI.1888 г. висящите дела от административните съдилища на бившата Източна Румелия биват прехвърлени за довършване в гражданските съдилища.

¹¹ Според чл. 2 от Закона за гражданското съдопроизводство от 1891 г.: „Частните лица или общества, законните права на които бъдат нарушени от разпорежданията на правителствените учреждения или лица, могат да предявяват в съда иск за възстановяване на нарушението си права и за реди и загуби. но такъв иск не спира разпорежданията на правителствените учреждения или лица, докато не последва за това определение на съда“.

На гражданските съдилища следователно се възлага разглеждането и решаването на специфични правоотношения от публичноправен характер, при съществуването на многобройни ограничения, които се съдържат в редица специални закони, уреждащи компетенциите на административните органи и учреждения.

Създаването се след премахването на административните съдилища правно положение не отговаря на съдържащия се в чл. 43 от Търновската конституция принцип на законност, който предоставя на гражданите възможност да търсят защита, когато законните им права и интереси са засегнати от неправомерните действия на органите на публичната власт.

Принципът на законност означава също, че законите на страната трябва да бъдат спазвани не само от гражданите ѝ, но и от държавната администрация, като не се допуска съществуването на административен произвол. В края на 19 век в България изпълнителната власт е била всесилна и спазването на принципа на законност било трудна задача, като много често се е допускала злоупотреба с власт. Колкото и демократична и либерална да е била за времето си Търновската конституцията, то само стриктното ѝ спазване и развиването на идеите ѝ чрез обикновеното законодателство би могло да допринесе за демократичния начин на живот в България. Поради липсата на ясно и последователно разграничение на властите, както и поради премахването на административните съдилища като институция, осъществяваща контрол върху актовете на администрацията и защитаваща законните права и свободи на гражданите срещу административния тоталитаризъм, правовата държава в България в края на 19 век е останала мираж.

За защита на правовия ред, правата на гражданите и гарантиране на законността на управлението, е било необходимо създаването на независим и безпристрастен орган, който да осъществява контрол върху действията на администрацията, и в случай, че намери същите за несъобразени със закона, да има правото да ги отмени. Такъв орган би следвало да бъде

административният съд, който обаче, не трябва да е обвързан с изпълнителната власт, за да бъде гарант за спазването на закона от страна на държавната администрация. За разлика от обикновените съдилища, които разглеждат и решават частноправни спорове, административното правосъдие цели разрешаване на публичноправни спорове между гражданите и администрацията, а предмет на спора е законосъобразността на конкретен административен акт.

С оглед на всесилния характер на изпълнителната власт в първите години на 20-ти век не е било ефективно контролът за законосъобразност на актовете на администрацията да бъде предоставян на органи, които са част от изпълнителната власт, дори и при алтернативното наличие на процесуален ред за оспорване на същите актове пред съда.

VI. Закон за административното правосъдие от 1912 г.

Идеята за приемане на специален закон, който да урежда в цялост административното правосъдие у нас, се налага изключително бавно и продължително. В началото на 20 век юристите в страната не са били наясно с ролята и значението на административното правосъдие като клон на правото и дори част от тях се опасявали, че административният съд ще се поддава на политически натиск и правораздаването ще бъде в полза на чиновниците, а не независимо. Приемането на ЗАПр през 1912 г. и създаването на Върховния административен съд (ВАС) е превратен момент за българското административно правораздаване.¹²

За начален момент на възникване на съвременното административно правосъдие в България трябва да се приеме 1911 г., когато правителството на Иван Евстратиев Гешов създава специална правна комисия, която да изработи доклад за състоянието на административните правосъдие в по-развитите европейски страни и САЩ, а след това да изработи и законопроект за административно правосъдие.

Въз основана на изготвения от комисията законопроект е приет и влиза в сила през

¹² **Чакърова-Димитрова, Из.** Формиране на системата на българското административно правосъдие след приемане на Търновската конституция. С. УИ „Св. св. Кирил и Методий“, Велико Търново, 2019.

1912 година Законът за административно правосъдие. Той предвижда на територията на Царство България създаването на ВАС, който се намира на пряко подчинение на Министерски съвет и е единственият орган в страната, който е компетентен да разглежда и постановява решения по публичноправни спорове.

Видно от мотивите на законопроекта, учредяването на ВАС поставя началото на административното правосъдие в Царство България. В един по-късен момент, поради развитието на административното право и разширението на обема на административното правосъдие, се допуска създаването и на местни административни съдилища.

Макар и не още развит в достатъчна степен, новосъздаденият модел на административно правосъдие в България поставя страната между най-напредналите държави в Европа и света, като отваря вратите за развитие на административното право и практика, и на демократичната съдебна защита на правата на гражданите.

Законът за административното правосъдие от 1912 г. съдържа общо 4 глави, но не предвижда правната възможност законосъобразността на административните актове да бъде оспорена по административен ред. Тази липса е разбираема с оглед на обстоятелството, че ЗАП от 1912 г. прави първите стъпки за интегрирането на административното правосъдие в страната и законодателят все още не е съзрял за необходимостта и ползата от това административните актове да могат да бъдат оспорени по административен ред.

През 1915 г. и 1921 г. се приети два Закона за изменение на административното правосъдие, които не предвиждат съществени промени в административното правораздаване, а единствено стесняват или разширяват компетентността на ВАС по административните дела с различен предмет.

През 1922 г. Законът за административното правосъдие е отменен, а всички въпроси, свързани с устройството, подсъдността и съдопроизводствените действия по административни дела, са включени в Закона за устройство на съдилищата. С тази промяна ВАС се нарича само административен съд и се по-

ставя на подчинение на министъра на правосъдието, а съдиите се назначават от царя по предложение на министъра на правосъдието.

С Указ №175 от 6 ноември 1934 г., издаден от цар Борис III, е утвърден Наредба закон за административното правосъдие, който възстановява съществуването на ВАС. С него се прави още една голяма крачка в развитието на правовата и демократична държава. Наредбата закон, освен че пресъздава в по-голямата му част ЗАП от 1912г., въвежда и касационното производство по административни дела, а и предвижда съществуването на специални административни юрисдикции¹³, които са несъдебни органи, овластени да правораздават по административни дела. Поставя се въпросът, дали с учредяването на административните юрисдикции законодателят е осъзнал ползата от въвеждане на възможността за контрол по отношение на законосъобразността на издаваните административни актове, който контрол да се осъществява вътре в администрацията от административни органи. Няма как да се отрече обаче, че правораздаването, осъществявано от административните юрисдикции, е първообраза на правния институт на оспорването на административните актове по административен ред.

По време на Втората световна война и на политическите промени в страната, настъпили след нея, започва заглъхването и умишленото разрушаване на системата на административното правосъдие.

Конституцията на НРБ от 1947 г. не предвижда съществуването на ВАС. Законът за устройство на народните съдилища от 1948 г. премахва общата клауза за обжалваемост на актовете на администрацията и регламентира закриването на ВАС.

Административното правосъдие в България се възстановява едва със Закона за административното производство (обн., ДВ, бр. 53 от 7.07.1970 г., в сила от 7.10.1970 г., отм., бр. 90 от 13.11.1979 г.). В глава трета от ЗАП за пръв път в българското законодателство се въвежда института на оспорването на административните актове по административен ред. Като закон, основоположник на идеята за оспорване на административните актове по

¹³ Вж. чл. 29, т. 2 и чл. 78 от Наредбата-закон за административното правосъдие от 1934 г.

административен ред, ЗАП от 1970 г. съдържа подробна и добре структурирана правна систематизация. Правната уредба, която институтът получава с този закон, прилича в голяма степен на действащата към настоящия момента такава, дори е по-прецизна по отношение на някои разпоредби.

Със Закон за административното производство (обн., ДВ, бр. 90 от 13.11.1979 г., отменен с АПК от 2006 г.), отменящ Закона за административното производство от 1970 г., е запазена възможността на адресатите на административните актове да оспорват същите по административен ред.

Конституцията на Република България от 1991 г. поставя ново начало на единна система на административно правораздаване в държавата. С приемането на Закона за съдебната власт, на Закона за върховния административен съд и измененията и допълненията на Закона за административното производство и някои други закони, се осъществи съвременното организационно изграждане и процесуално функциониране на административното правораздаване в страната.

С приемането на АПК през 2006 г. е извършена кардинална промяна в административното правосъдие, която засяга макар и не толкова съществено института на оспорване на административните актове по административен ред. Разликите между АПК и Закона за административното правосъдие по отношение на производството по оспорване на административните актове по административен ред са минимални.

БИБЛИОГРАФИЯ // REFERENCES

Токушев, Д. История на новобългарската държава и право 1878-1944 г. С. Сиби, 2008 // **Tokushev, D.** Istoriya na novobalgarskata darzhava i pravo 1878-1944 g. S. Sibi, 2008.

Стайнов, П. Принос към историята на административното правосъдие в първите години след Освобождението, ГСУЮФ, Т. XXX (1934/1935), книга 8. С., Придворна печатница, 1935 // **Staynov, P.** Prinos kam istoriyata na administrativnoto pravosadie v parvite godini sled Osvozhdenieto, GSUYuF, T. XXX (1934/1935), kniga 8. S., Pridvorna pechatnitsa, 1935.

Йочев, Е. Административното правосъдие в Източна Румелия. Научни трудове на Русенския университет, том 50, серия 7, 2011 // **Yochev, E.** Administrativnoto pravosadie v Iztochna Rumeliya. Nauchni trudove na Rusenskiya universitet, tom 50, seriya 7, 2011.

Миткова, Ем. Историческо развитие на касацията по административни дела в България. С.: Сиби, 2014 // **Mitkova, Em.** Istoricheskoto razvitie na kasatsiyata po administrativni dela v Bulgariya. S.: Sibi, 2014.

Чакърва-Димитрова, Из. Формиране на системата на българското административно правосъдие след приемане на Търновската конституция. С.: УИ „Св. св. Кирил и Методий“. В. Търново, 2019 // **Chakarova-Dimitrova, Iz.** Formirane na sistemata na balgarskoto administrativno pravosadie sled priemane na Tarnovskata konstitutsiya. S.: UI „Sv. sv. Kiril i Metodiy“. V. Tarnovo, 2019.

Караджова, М. Административното правосъдие в България като гарант за точно и последователно прилагане на законовите разпоредби // **Karadzova, M.** Administrativnoto pravosadie v Bulgariya kato garant za tochno i posledovatelno prilagane na zakonovite razporedbi.