

Анотация: „Представеното решение е едно от първите решения на създадения на 4 ноември 1913 г. Върховен административен съд на Царство България. С това решение ВАС приема, че всички касационни административни юрисдикции са мълчаливо отменени с учредяването на ВАС на 04.11.1913 г. и от този момент единствената върховна административна касационна инстанция в страната е самият Върховен административен съд. Желанието на министъра на финансите въпреки приемането на Закон за административното правосъдие от 1912 г. да продължава да се произнася като окончателна правораздавателна инстанция по спорове по Закона за данъка върху занятията е пресечено, като актът на министъра е обявен на практика за порочен като постановен от некомпетентна власт и е отменен, спорът е изискан за решаване от ВАС. Така ВАС утвърждава върховенството си в областта на административното правораздаване. Делото е интересно с това, че ВАС се е позовал на подробните мотиви на законопроекта за административното правосъдие и с това, че пълномощници на засегнатия от решението на министъра на финансите търговец са били бившият финансов министър Т. Теодоров, участвал при обсъждането и приемането на закона, и д-р Петър Зъбов, автор на първата законодателна уредба на съдийската несменяемост у нас.“

Ключови думи: Върховен административен съд, касационна инстанция, административни юрисдикции, министърът съдия, мълчалива отмяна, мотиви на законопроект

Решение № 11

гр. София, 6 март 1914 г.

В името на Негово Величество Фердинанд I Цар на Българите, Върховният административен съд, общо събрание, в съдебно заседание, държано на първи март хиляда деветстотин и четиринадесета година, в състав:

първ председател: Филип Филчев,
председател на отделение: Лазар Горанов,
членове: Владимир Петков, Михаил Генадиев,
Ангел Николов, Никола Бойкикев и д-р Антон Попов,

при подсекретаря М. Хр. Патарев и в присъствието на заместник-прокурора Иван Крафти, слуша доложеното от първия председател дело № 7 по описа за 1914 г., заведено по жалбата на Народното осигурително дружество „Балкан“ за отмяна на решението на министъра на финансите от 20 ноември 1913 г., № 9701, постановено по определяне данък за занятие.

В съдебното заседание от страна на Народното осигурително дружество „Балкан“, се явиха като негови повереници, надлежно упълномощени, адвокатите г-да Т. Теодоров¹, д-р Н. Радев и д-р П. Зъбов², а като представител на министъра на финансите началникът на отделението за преките данъци г-н Симеонов.

След прочитането на писмения доклад и изслушване обясненията на представителя на министъра на финансите, на поверениците на Народното осигурително дружество „Балкан“ и заключението на прокурора, съдът за решение на делото взе в съображение:

I. Актът, който постановява министърът на финансите на основание чл. 27, ал. 3 от Закона за данъка върху занятията, е безспорно решение на еднолична административна юрисдикция, а не акт на администратор, постановен по йерархически ред и в упражнение на контрола, който по-висшите администратори по закона упражняват върху действията на по-нисшите подведомствени тям административни органи, както се това поддържа от поверениците на дружеството „Балкан“, защото в случая министърът е поставен като инстанция над едни комисии и по определяне на данъка за занятие, които по закона имат съдебни атрибути, действат като административни юрисдикции, в какъвто случай инстанцията над тях не може да не е и тя облечена със съдебни атрибути, тъй като и по закон и по теория контролът по инстанционен ред върху актове, изходящи от административни юрисдикции, не може да се упражнява освен пак от по-висши административни юрисдикции еднолични или колегиални. По общо правило, установено във френската административна юриспруденция, подържано и от повечето френски автори по административното право, министърът не е съдия, обаче в изключителни случаи, посочени изрично в специални закони, той е такъв и решенията му в тези специални случки са решения на административна юрисдикция, а не на орган на активната администрация. Такова е решението, което министърът на финансите постановява на основание чл. 27 ал. 3 от

¹ Както става ясно и от самото решение един от адвокатите на жалбоподателя е известният политик Теодор **Иванов** Теодоров (1969-1924), който по времето на приемането на Закона за административното правосъдие е бил министър на финансите на Царство България. Той не трябва да се бърка с д-р Теодор **П.** Теодоров, който е известен като основния баща на законопроекта за административното правосъдие. Бел. моя, В. Петров.

²Биографични бележки за д-р Петър Зъбов в следната публикация: <http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2017/12/12/>-. Бел. моя, В. Петров.

Закона за данъка върху занятията, то е юрисдикционален акт, постановен по касационен ред, понеже този закон конституира министъра на финансите като последна касационна инстанция по делата за облагане с данък за занятие на ония лица, които упражняват занятие, подлежащо на такъв данък.

II. Щом, следователно, актът на министъра, постановен на основание чл. 27, ал. 3 от Закона за данъка върху занятията, е решение на юрисдикция, действала като касационна инстанция, това решение не може да бъде обжалвано по-нататък по инстанционен ред даже и пред Върховния административен съд, тъй като касационните решения, постановени от една законно установена касационна инстанция, не подлежат на обжалване. Обжалваният обаче акт на министъра на финансите е постановен на 20 ноември 1913 г., когато Върховният административен съд бе вече конституиран и започнал да действа като върховна административна юрисдикция, а при наличността на този факт могъл ли е и министърът на финансите да продължава да упражнява функции на касационна юрисдикция по делата за определяне данък за занятие на основание чл. 27 ал. 3 от Закона за данъка върху занятията, дали тая алинея не е отменена с разпоредбите на Закона за административното правосъдие, на основание на които юрисдикционалните функции на министъра по право да са преминали във върховния административен съд?

III. В Закона за административното правосъдие няма разпоредба, каквато обикновено се среща в повечето закони, със следното съдържание: „настоящият закон отменява всички други действащи закони, които съдържат разпоредби несъгласни с тия в настоящия закон“, но от отсъствието на такава разпоредба в Закона за административното правосъдие не следва никак, че по-рано издадените административни закони, които съдържат разпоредби по същите предмети, уредени с новия закон, но несъгласни, в противоречие помежду, остават в сила и при действието на новия закон. Подобна аномалия принципите на правната наука не търпят и не допускат. Според тия принципи по-ранни закони могат да бъдат отменявани и мълчаливо от последващи по-нови закони. По общо правило един нов общ закон не отменява мълчаливо един действащ специален закон. За отмяната на последния закон, трябва да се съдържа изричен текст в новия общ закон. Обаче това правило търпи изключение в случаите, когато разпоредбите на новия и стария закон се отнасят до

един и същи предмет и се намират в пълна несъвместимост, приложението на едните изключва приложението на другите.

IV. В това именно положение на несъвместимост се намира разпоредбата на ал. 3 към чл. 27 от Закона за данъка върху занятията спрямо разпоредбата на чл. 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие. И едната, и другата се отнасят до един и същи предмет, до обжалването по касационен ред на решенията на контролните комисии, които са окончателни по същество решения на административни юрисдикции. Според разпоредбата на чл. 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие окончателните по същество решения на разните административни юрисдикции се обжалват по касационен ред пред Върховния административен съд, следователно окончателните по същество решения на контролните комисии подлежат на обжалване пред същия съд, който е и компетентният да разгледа тия жалби от датата на започването си да функционира (4 ноември 1913 г.), тогава когато, според ал. 3 на чл. 27 от Закона за данъка върху занятията, на същите тия комисии окончателните по същество решения подлежат на касационно обжалване пред министъра на финансите и на разглеждане от него. Тука очевидно има разпоредби на два закона, отнасящи се до един и същи предмет, които се намират в пълна несъвместимост, едната изключва другата. Ако окончателните по същество решения на контролните комисии, по силата на чл. 12 т. 3 от Закона за административното правосъдие, подлежат на обжалване касационно пред Върховния административен съд и на разглеждане от него, те не могат да подлежат на касационно обжалване пред министъра на финансите, и обратно. Разпоредбите на двата закона по този предмет не могат да са и двете едновременно в действие, едната безспорно изключва другата, а изключената несъмнено е по-старата, съдържаща се в ал. 3 на чл. 27 от Закона за данъка върху занятията. Това заключение се диктува не само от принципите на правната наука, но още и от съгласните с тия принципи мотиви към Закона за административното правосъдие, според които Върховният административен съд има назначение със започването си да функционира да замести всички административни касационни инстанции, като по такъв начин се даде истински съдия и на ония административни спорове, които имат такъв.

V. В обширните мотиви на комисията по изработването на законопроекта за административното правосъдие, които съдят има под ръка, в отдел първи озаглавен: определение и предмет на административното правосъдие, § 3, озаглавен: „Българско

сега действащо законодателство по предмета“, л. 6, е казано: „не трябва да се изпуска предвид, че за някои специални административни спорове нашите административни закони предвиждат особени административни юрисдикции еднолични или колегиални. Например министъра на финансите като касационна инстанция над контролните облагателни комисии по преките данъци; окръжния финансов началник по поземления данък; същия министър като въззивна инстанция по определене разряда на патентите за право-търгуване със спиртни питиета; министъра на обществените сгради като въззивна инстанция по събаряне грозящите да паднат и нездравословни сгради; съдебно административната комисия при същото министерство за разрешение регулационни спорове; върховните проверочни комисии по военните набори и прочее. Всички тия административни лица и комисии са очевидно юрисдикции, макар и рудиментарни, защото упражняват съдебни функции, разрешават административни спорове...“ В същия отдел, § 4, озаглавен: „Какво трябва да бъде административното правосъдие у нас“, л. 11, е казано: една пълна реформа по административното правосъдие би налагало изменения в състава на сега действащите административни юрисдикции еднолични или колегиални, чието премахване е недопустимо поради тяхната специална и ограничена компетентност и особеността на подсъдните тям материи. Добре ще е да се предвиди и особена процедура за тия юрисдикции, гарантираща правата на страните. Засега обаче това не се прави, защото би повлякло изменения на ред специални закони от разни ведомства, а пък на първо време немалко подобрения в работите на тия юрисдикции ще внесе общият път за отмяна, развит във форма на касационно обжалване против решенията на тия юрисдикции...“. В този пасаж от мотивите се визират административни юрисдикции по същество, които се запазват и за в бъдеще, без да се правят някои изменения в състава им и в процедурата на действията им, като се разчита, че на първо време достатъчно подобрение в тяхната деятелност ще внесе Върховния административен съд чрез отменяване неправилните техни решения, обжалвани по касационен ред (чл. 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие). По-нататък в същия отдел и параграф на л. 12 е казано: „Административното правосъдие, от което има нужда страната ни за закрепване на законността, трябва да уреди един общ път за отмяна на всички административни актове освен изрично изключените. Особена форма на тая отмяна ще бъде отмяната по касационни жалби против решенията на разните сега съществуващи юрисдикционални лица и места по специални материи. С влизането в сила на законопроекта ще падне, разбира се, ролята на министъра на финансите и на окръжните финансови инспектори

като касационни инстанции над контролните облагателни комисии по преките данъци и т.н....“ От цитираните пасажи из мотивите на комисията по изработването на законопроекта за административното правосъдие се вижда ясно, че административните юрисдикции по същество се запазват при сегашния им състав и сегашната тяхна процедура, предвидени в специалните административни закони, над тях се поставя Върховния административен съд като касационна инстанция, а пък касационните административни инстанции, предвидени в специалните закони, престават да са в сила и действие от момента на конституирането на Върховния административен съд и започването му да действа и прилага Законът за административното правосъдие. Същата мисъл е прокарана и по-нататък в мотивите. В отдел втори озаглавен: „Административни съдилища“, § 6, озаглавен: „Има ли нужда от местни административни съдилища“, л. 20 и 21, е казано: „И действително повечето административни спорове, чиито разрешение се нуждае от обстойно съдебно разбирателство по същество със специални закони са направени подсъдни на обикновените съдилища, където си и остават за напред. Другите подобни спорове по специални материи са възложени на специални административни юрисдикции, които се запазват за в бъдеще с възможност за обжалване пред Върховния административен съд, очаквайки реформи в състава и процедурата на тия юрисдикции (§ § 3 и 4, цитираните по-горе пасажи). „В отдел трети озаглавен: „Основни положения“ на законопроекта, § 9, озаглавен: „Подсъдност на Върховния административен съд“, л. 49, е казано: „подсъдността на Върховния административен съд е трояка.... над административни юрисдикции, всички без изключение, Върховният административен съд е касационна инстанция (глед. чл. 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие), освен случаите когато законът дава изрично право на апелационно обжалване пред него...“

VI. Изработеният от комисията законопроект е внесен в Народното събрание при едно съкращение на мотивите³. Първият отдел с всички параграфи (1, 2, 3, 4) е пропуснат, от втория отдел е пропуснат параграф 7, останалите параграфи от втория отдел и третия отдел с всички параграфи са отпечатани с друга вече номерация на отделите и параграфите и така приложени към законопроекта. Тия съкращения са направени от правителството не поради несъгласие с възгледите, изказани в пропуснатите части, а, види се, за представление в събранието стриктно онова, което е

³ Мотивите към законопроекта са отпечатани и във в-к „Право“, г. III (1914), бр. 15 от 12 април 1914. Бел. моя, В. Петров.

необходимо за поддържане и прокарване на законопроекта. Това се заключава от думите и обясненията, които министърът на правосъдието тогава, г-н Абрашев, от името на правителството е изказал при първото четене на законопроекта в заседанието на 25 януари 1912 г. (дневници на Народното събрание, стр. 2036-2037.) При това четене на законопроекта е станало едно разменяне на мисли върху разбирането на някои членове от него между народния представител г-н Хр. Попов и тогавашния министър на финансите г-н Т. Теодоров, от които сега министърът на финансите във възраженията си против жалбата на Народното осигурително дружество „Балкан“ черпи материал за поддържане, че с влизането в действие на Закона за административното правосъдие и със започването на Върховния административен съд да функционира, министърът на финансите не престава да е касационна инстанция по делата за определяне данъка за занятие, защото така се изказал г-н Теодоров.

VII. Преди всичко от онова, което се е казало в Народното събрание от г-н Теодоров, в качеството му министър на финансите, не може да се изчерпи абсолютно нищо по въпроса, който предстои на разрешение по настоящето дело, защото подобен въпрос в ясна и категорична форма не е полаган в събранието, никой по такъв въпрос не се е изказвал и никакво решение не се е взимало. Освен това, г-н Теодоров е изказаледно свое лично мнение, според неговото разбиране, както сам той се е изразил, че след приемането на Закона за административното правосъдие, ще бъдат прегледани и преработени разните административни закони, а дотогава те си остават в сегашното положение.

Но, както и да се схваща и разбира казаното от г-н Тодоров, то няма решаващо значение по въпроса, предмет на настоящето дело, тъй като не г-н Тодоров, а г-н Абрашев, в качеството му на министър на правосъдието, е бил упълномощеният от правителството да обяснява и поддържа законопроекта, а той ето как се е изказал при приключването на дебатите по първото четене на законопроекта: „мотивите към законопроекта съдържат такова ценно градиво, че утре, когато дойде Административният съд да прилага закона и да влезе в конфликт особено по подсъдността – той е най-важния въпрос – ще има как и къде да се разбере. Началата, върху които той ще има да определи своята юрисдикция, са изложени най-обстоятелствено в мотивите към законопроекта, които ние сме усвоили. Аз считам, че тази мотивировка е толкова ясна и толкова изчерпателна, че един министър, който би се явил да поддържа този проект, би трябвало с едно опасение да се наеме да

перифразира онова, което се излага в мотивите, от страха не би онези, които ще дойдат да прилагат закона, да търсят истината в думите на министъра отколкото в мотивите, които придружават законопроекта.“ Значи, според изказаното от представителя на правителството, в мотивите към законопроекта, които правителството е усвоило, Върховният административен съд трябва да търси разяснения за разбиране разпоредбите на Закона за административното правосъдие и за определение на своята подсъдност, а какво съдържат мотивите по въпроса, предмет на настоящето дело, изложи се по-горе.

VIII. След като е изпратен законопроектът в комисия, там прегледан, поправен и върнат на ново разискване, при второто му четене докладчикът г-н Брашлянов от името на комисията и на правителството е направил следното изявление: „Комисията счита и това е напълно в духа на самия законопроект с идеите на Министерския съвет, че ония административни актове, за които сега има една съдебна инстанция, било направо от акта, било посредствено от една комисия законно съществуваща, щом законите предвиждат обжалване на акта направо в съда или посредствено, за тях (за всички тия актове) административният съд не ще съществува, докато не се изменят специалните закони и не се вземат тия актове от обикновените съдилища и му се предадат. И заради това ние смятаме, че ще е най-уместно да възприемете и вие този тъй да се каже практически принцип: за всички актове, за които днес може да се отива в обикновените съдилища по силата на нашите закони, обтъжването им да си остане там, а за всички останали ще се дохожда тук в административния съд. Тук е мястото да изразя общото мнение на комисията пред вас и почитаемия Министерски съвет, че това положение не може да остане за винаги, защото има много административни актове, за които сега по липса на административно правосъдие нашите специални закони са предвидели *voiederecours* [път за защита, бел. моя, В. Петров] пред обикновените съдилища, но те трябва един по един да се вземат оттам предадат на административния съд. От друга страна, има много административни инстанции, с други думи, има предвидени в специалните закони начини на обтъжване актовете пред комисии, понякога една, понякога две, понякога три, а това е дълъг път, който трябва със съответни изменения на специалните закони да се съкрати и остане само онова, което е необходимо. С една дума, налага се със създаването на този закон едно коренно преглеждане на всички закони, които визират административните актове и правото за тяхното обжалване, да бъдат прегледани и поставени в хармония и всичко онова, което може да се предаде на

административния съд да му бъде предадено чрез съответни изменения на законите“. Това изявление е напълно съгласно с мотивите към законопроекта и, както се вижда, с него е останало съгласно и Народното събрание, защото никакви възражения от никого не са правени, нито пък е прокарано нещо в закона, което да се намира в противоречие с принципа, изтъкнат в направеното изявление.

IX. И така и според принципите на правната наука и според мотивите към закона, възприети и от правителството и от Народното събрание, с наредбата на чл. 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие е отменена ал. 3 на чл. 27 от Закона за данъка върху занятията от момента на започването да се прилага Законът за административното правосъдие, а този момент е 4 ноември 1913 г., когато Върховният административен съд се конституира и започна да функционира. От този момент той е единствената върховна административна касационна инстанция, пред която подлежат на обжалване по касационен ред окончателните по същество решения на всички административни юрисдикции, нему единствено от този момент са подсъдни касационните жалби против тия решения и от него те подлежат на разглеждане (чл. чл. 1, 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие). Изключват се само решенията на ония административни юрисдикции, които по наредбите на специалните административни закони подлежат на обжалване пред обикновените съдилища. Жалбите против такива решения, като подсъдни на общите съдилища по силата на чл. 11, ал. 1 от Закона за административното правосъдие, който визира не само инициалната, но и инстанционната подсъдност, не подлежащ ни на подаване във Върховния административен съд, ни на разглеждане от него. За тая категория актове в едно близко бъдеще законодателят ще има да си каже думата, да определи кои от тях, как, по какъв път, след каква предварителна процедура ще достигнат най-сетне до върховната административна касационна инстанция. За всички други, без всяко изключение, обжалването на които сега не става пред обикновените съдилища, подлежат на касационно обжалване пред Върховния административен съд, като окончателни по същество решения на административни юрисдикции.

X. Възражението на министъра на финансите, че нямало текст в Закона за административното правосъдие, който да прави жалбите против решенията на контролните комисии по определяне на данъка за занятие подсъдни на Върховния административен съд, не почива на действителността, защото такъв текст съществува в

чл. 13, т. 3 на същия закон. А пък практическите съображения, които се посочват във възраженията като такива на законодателя, за да остави в сила разпоредбата на чл. 27, ал. 3 от Закона за данъка върху занятията, не се оправдават ни от мотивите към законопроекта, ни от станалите разисквания в Народното събрание при приемането на Закона за административното правосъдие, както това се изложи по-горе, нито пък от разпоредбите на самия закон. Законодателят не може да има съображения и намерения несъгласни с целта на създаването на Върховния административен съд, със съществуването на който се изключва всякакъв друг върховен административен институт със същите атрибути, понеже чл. 1 от Закона за административното правосъдие изрично гласи, че такъв институт за цялото царство е един и той е Върховният административен съд. Следователно наред с него друг такъв институт не може да съществува и да функционира в каквато и да е форма еднолична или колегиална.

XI. Поверениците на Народното осигурително дружество „Балкан“, в числото на които е и г-н Теодоров, на изказаните мисли от страна на който в Народното събрание се основава възражението на сегашния министър на финансите, наведено по-горе в т. VI, в своите обяснения предсъда, поддържат също, че със Закона за административното правосъдие ал. 3 на чл. 27 от Закона за данъка върху занятията не е отменена, обаче тяхното становище е друго, те се поставят на това положение, че по тая алинея министърът действа не като съдия, а като администратор, като административен по реда на йерархията началник над комисиите по определяне на данъка за занятие, които те считат не за юрисдикции, а за обикновени административни комисии, за комисии от активната, но не от юрисдикционалната администрация, подчинени на министъра, който в качеството на техен йерархически началник има власт по закона да контролира по административен ред техните действия и да поправя ония от тях, които излизат из кръга на закона. При това гледище на атрибутите на министъра на финансите по ал. 3 на чл. 27 от Закона за данъка върху занятията поверениците на дружеството „Балкан“, в тяхното число и г-н Теодоров, имат основание да поддържат, че тая алинея не е отменена със Закона за административното правосъдие, защото чл. 13, т. 3 от този закон не визиращ административните атрибути на органите на административната власт и актовете, които те издават в силата на тия техни атрибути.

Заявлението обаче на поверениците на дружеството „Балкан“, че решението на министъра на финансите в случая трябва да се квалифицира акт административен,

незаконно издаден, подлежащ на обжалване по чл. 13, т. 1 от Закона за административното правосъдие, се възприема от съда, но не по доводите, наведени от тях, които съдът счита неприемливи по съображенията, изложени по-горе в точка I, и предвид мотивите към законопроекта, изложени по-горе в точка V, а на това основание, че с разпоредбата на чл. чл. 1 и 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие, като е отменена ал. 3 на чл. 27 от Закона за данъка върху занятията, от датата 4 ноември 1913 г., когато административното правосъдие започна да функционира, министърът на финансите е престанал да притежава съдебните атрибути, които му е давала отменената алинея, така щото постановеното от него решение на 20 ноември 1913 г., обжалвано от дружеството „Балкан“, не е вече решение, изходящо от компетентна административна юрисдикция, и, като постановено от некомпетентна власт, то няма реквизитите на касационно решение, неподлежащо на обжалване където и да е. При условията, при които е то постановено, то не е освен един незаконен административен акт на публична власт, подлежащ на обжалване и отменение по чл. 13, т. 1 вр. чл. 14, т. 1 от Закона за административното правосъдие.

XII. Следователно жалбата на дружеството „Балкан“ основателно е подадена по чл. 13, т. 1 от Закона за административното правосъдие против обжалваното решение на министъра на финансите като незаконен административен акт на публична власт (чл. 10 от Закона за административното правосъдие) и този акт следва да се отмени, понеже е постановен в едно време, 20 ноември 1913 г., когато министърът не е бил вече властен да разгледа касационната жалба на дружеството „Балкан“ и да издава по нея решение, тъй като властта за разглеждане на жалбата него време е принадлежала по закона на Върховния административен съд.

Предвид на изложените съображения, съдът

РЕШИ

I. Отменя решението на министъра на финансите от 20 ноември 1913 г., № 9701, като постановено от некомпетентна власт.

II. Да се изиска от министерството на финансите касационната жалба на Народното осигурително дружество „Балкан“, заедно с отнасящите се до нея книжа, за да се разгледа от Върховния административен съд, комуто тя, в силата на чл. 13, т. 3 от Закона за административното правосъдие е подсъдна.

III. Препис от настоящето решение да се изпрати на министъра на финансите за сведение и надлежно разпореждане за привеждането му в изпълнение, съгласно разпоредбата на чл. 46 от Закона за административното правосъдие.