

Конституционните принципи и правовата държава*

д-р Петър Джидров**

Анотация: „В публикувани през 1901 г. статии д-р Петър Джидров, защитил в предходната година докторат на тема „Полицейска и правова държава в Германия“, за първи път у нас запознава читателите с контурите на модерните тогава теории за правовата държава. Изтъквайки, че Търновската конституция стъпва на основата на народния, а не на монархическия суверенитет, авторът обосновава нуждата от осигуряване спазването на принципите на разделението на властите и на господството на правото. Като последица на народния суверенитет авторът изтъква върховенството на Конституцията над законите, издавани от Народното събрание, и правото на съдилищата да проверяват законите за съответствие с Конституцията. Авторът е принуден да полемизира със самата редакция на списанието (Йосиф Фаденхехт), която извежда забрана за подобна проверка в разпоредбата на чл. 49 на Търновската конституция. Във втората статия авторът обосновава нуждата от административно (управително) правосъдие, което да се раздава не от административни юрисдикции или от общите съдилища, а от специални административни съдилища. Изтъкват се неудобствата за правосъдието, ако едни и същи съдии разглеждат и частноправни, и публичноправни спорове.“

Ключови думи: конституция, закон, върховенство на конституцията, господство на правото, монархически суверенитет, народен суверенитет, разделение на властите, проверка за противоконституционност, формални и материални изисквания за противоконституционност, *jus etipens*, права на човека, права на гражданина, администрация, административни съдилища, общи съдилища, граждански съдилища, правова държава, полицейска държава

I

С развитието на народите и изменението живота на обществата, еволюира и се изменява самата теория за държавата, като поставя на последната нови задачи, съобразно които се създават нови форми и области на държавната дейност. За днешния цивилизован свят вече не съществуват старите държавни наредби, много държавни форми днес са достойние само на историята. Съвременната държава е резултат на

* Публикувано в сп. „Списание на Юридическото дружество в София“, г. I (1901), № 3 (Част I), както и в № 4 (Част II). Правописът осъвременен. Оскобените бележки са на редактора д-р Васил Петров.

** Петър Спиридонов Джидров (1876-1952) е български юрист, политик и писател, роден в гр. Щип. Завършва педагогическо училище в Кюстендил и през 1896 г. работи като учител в София. Присъединява се към Българската работническа социалдемократическа партия и същата година е изключен от Софийското околийско дружество „Неофит Рилски“ заради социалистическите си възгледи, макар в негова защита да се изказва Алеко Константинов. Завършва през 1900 г. право в Берлинския университет и през 1900 г. защитава докторат в Цюрихския университет с тема на дисертацията „Полицейска и правова държава в Германия“ (1900). Автор на многотомен Коментар на Търговския закон (1920). Депутат в много от парламентите в периода 1913-1927 г., и министър на правосъдието в коалиционното правителство на Теодор Теодоров (ноември 1918 – май 1919) след Първата световна война. След 9 септември 1944 г. е осъден от Народния съд на 7 години затвор. Впоследствие е осъден и като „шовинист“ на 11 години затвор. Умира в затвора на 3 януари 1952 г.

онова колосално политическо и духовно движение, което се извърши през края на XVII и цялото XVIII столетие, пропито с животворния дух за освобождението личността от държавната опека и за нейното стопанско-обществено укрепване. Обществото се повдигна против стария държавен порядък и заяви намесата си в уреждането държавните работи; революционните идеи намериха много привърженици, които поискаха да се ограничи царстващият абсолютизъм и да се възцари господството на закона. Страшна буря се появи на политическия хоризонт, която разруши и помете старото, за да направи място на новото държавно здание, което човечеството трябваше да съзида, съгласно новите потреби на живота и по вкуса на революционните идеи. Тук по-рано, там по-късно в основите на всяка държава се постави един основен закон, който провъзгласи за неотемлими изкупените с кръв човешки права (*droits de l'homme*). Идеята за народния суверенитет намери възплъщение в държавата; всяко нейно действие стана подвластно на народната воля, изразена чрез едно представителство, което е присъщо днес на всеки политически възпитан народ. Разбира се, не всички държави приеха една и съща управителна форма; едни признаха народната воля за най-висшия фактор в публичното право и ограничиха до минимум властта на монарха – това см държавите на народния суверенитет, други пък намериха за достатъчно да привлекат до монарха народното представителство и по този начин хем да удовлетворят народните желания, хем да завардят историческата традиция на монархията – това са конституционните монархии по немски образ, които още не са се отказали от монархическия суверенитет. Някои държави на народния суверенитет като Съединените щати и Франция, отидоха още по-нататък, като отхвърлиха въобще монархическия и приеха републиканския принцип и монархът замениха с избран за известен срок президент. За разлика от републиките, другите държави от същата категория могат да се нарекат парламентарни монархии, а не конституционни, което име напълно подхожда за другата категория държави, които макар и да са въвели парламента, но стоят още върху монархическия суверенитет¹. Това различие има влияние върху публичното право на държавите, което както виждаме, не е еднакво навсякъде, но то не изменя характера на днешната държава, че в основата ѝ лежи една конституция, която прокламира принципа за равенството пред закона, захвърля старите привилегии и признава ред свободи и права на гражданите. Конституцията, или както още казват, основният закон на всяка страна, съдържа разпоредби 1) за държавната форма, 2) за държавните учреждения и 3) за основните права (*Grundrechte*) на гражданите.

Заедно с тържеството на народния суверенитет настъпи и разделението на държавната власт, която по-рано безконтролно се упражняваше от монарха и неговите органи във всички посоки. Известната фраза на Луи XIV „*l'état c'est moi*“, с която той персонифицираше държавата в себе си, ни напомня времето, когато монархът се явяваше носител на цялата държавна власт и когато всички органи, чрез които държавата функционираше, бяха нему подвластни, та цялата държавна дейност бе израз на неговата воля. С появата на конституционните идеи и с възплъщението им в държавния организъм, захваща нова ера в държавния живот, която се характеризира с разделението на държавната власт на законодателна, изпълнителна, в т. с., и съдебна. Всъщност и съдебната власт е изпълнителна и по-вярно трябва да се приеме двойното разделение на властта, но понеже тя е специална и независима от другите, теорията я смята като самостоятелна власт. В основите на това разделение на държавната власт

¹ Понеже по-рано не се е правила тази разлика, нашата конституция нарича България конституционна монархия (чл. 4), обаче появяването на нашата държава и принципите, които са възприети от основния ни закон говорят, че това наименование по днешната терминология е погрешно и би требвало да се каже, че България е парламентарна монархия. Това обаче не изменя характера на нашата държава.

лежи една грешка, като че действително съществуват три отделни власти, когато се знае, че една е държавната власт, която само се проявява в три отделни посоки². И ако все пак това разделение е намерило прием в науката, то има само практическо значение и думите: законодателна, изпълнителна и съдебна власти трябва да се разбират в особеното значение, което им се дава, като отделни функции на една и съща държавна власт. За да има смисъл това разделение на държавната дейност, трябва да се създадат особени органи за всяка функция. Наистина, ако всички държавни служби (функции, власти) се предадат на едни и същи органи, властта се усилва чрезмерно, но за това пък съществува най-голяма опасност за израждането ѝ в деспотизъм, срещу който отделната личност е безсилна и негарантирана в своите права и самостоятелност. Изхождайки от това положение, Монтескьо, авторът на троякото разделение на държавната власт, е положил двата основни принципа на конституционната държава, а именно: 1) за всяка власт трябва да има отделни органи и 2) никой орган не може да упражнява различни власти³.

Първата и най-главната функция на държавата е законодателната дейност. Тя туря основите на държавата и урежда отношенията на хората, доколкото те интересуват последната. Според това дали държавата почива върху народния или монархически суверенитет, законодателната власт се упражнява или от народа, конституиран в парламента, с ограничено право на монарха, или от последния със съгласието на парламента. И в двата случая репрезентацията е формата на народното участие в държавната уредба. Законодателната власт проявява своите действия главно в две посоки: 1) в издаване постановления касателно основите на държавната организация (създаване, допълнение и изменение на конституцията) и 2) в издаване правни норми извън тази сфера, които определят отношенията между държавата и гражданите, от една страна, и ония между последните, от друга, – закони. Кога законодателните разпоредби стават закон, е определено от основния закон на всяка страна, но от това разделение на законодателните функции се създава принципът, че никой закон не може да отменява конституцията и че всяка правна норма, за да има задължителна сила, трябва да бъде облечена във формата на закона.

Със законодателството държавата гони главно две цели: първо, да създаде един правен порядък, в границите на който отделната личност може да се движи и, второ, да укаже на средствата и начините, чрез които тя постига своите цели и изпълнява задачите, които ѝ се налагат. Разбира се, че всичките тия законоположения биха останали без значение и законите биха се обърнали на мъртва буква, ако те не можеха да намерят практическо приложение в живота, ако не бе дадена възможността за тяхното реализиране. За тази цел конституцията, която поставя основите на държавната организация, създава и натоварва известни органи да прилагат законите и да действат за постигането на държавните цели. Функцията на държавните органи за

² Първоначално наистина са мислили, че съществуват три отделни власти, напр. Кант (*Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797), Фихте и др. и са се мъчили да определят тяхната област, но практиката е скоро показала, че това е невъзможно и че възгледът е погрешен, защото се руши държавното единство, като се въздигат функциите на държавата в отделни суверенни власти.

³ Необходимостта от предаването на съдебната власт на независими от управлението на страната органи е била съзнана по-рано, но Монтескьо е бил първият, който в троякото разделение на властта е виждал една гаранция за правилното функциониране на държавата. Основателят на либералната държавна школа в Англия Лок е също тъй правил едно деление на държавната власт в: законодателна, упражнявана от народа чрез представителство, ексекютивна, в която спадат управителните и съдебни функции на държавата и която заедно с федеративната предавал в ръцете на монарха, но това деление съществено се различава от онова на Монтескьо. Опирайки се първоначално на Лок, Монтескьо е развил това учение по-нататък с най-голяма ясност и е създал епохалното трояко разделение на държавната власт, като за всяка власт е отредил специални органи.

завардване установения от законодателството правен порядък съставлява съдебната власт, а тая за постигане държавните цели – управителната власт (или изпълнителна в тесен смисъл на думата). За съдебната власт законът определя рамките на действие и нейните органи, чиито свободно действие е изрично указано, трябва да се подчиняват изключително на авторитета на закона. Затова тази власт, която само прилага установеното по надлежния ред право, трябва да се упражнява от независими съдилища, които при действията си не се ръководят от интересите на държавата, а само от ясения смисъл на закона.

По-другояче стои работата при управителната власт, т.е. оная, която не е нито законодателна, нито съдебна. Покрай изпълнението на законите, тук се налага и едно свободно действие на държавните органи, без което никой управителен закон не би имал смисъл и интересите на отделната личност не биха намерили никаква защита в държавата. Прилагането на закона тук не изчерпва функциите на управителните органи, и напротив, той служи само за ограничение на свободната дейност, както конституцията за обикновеното законодателство. Та и не е възможно да се иска, щото всяко управително действие по-рано да бъде определено в закон, защото управителната материя е крайно сложна и разнообразна и по некога управителните действия зависят напълно от случайни обстоятелства, които не могат да се предвидят, често пъти мълчанието на закона би докарало големи вреди, както за държавата, тъй също и за отделната личност. Съобразно с това, управлението се разделя на свободно и изпълнително; към първото се отнасят всички управителни разпоредби, за които законът е само едно ограничение на свободното действие, а към второто – ония, с които, освен действията на съдебните органи, се прилага законът в управителната област.

От направените разяснения за разделение на властите става понятно, че никоя власт не бива да излиза извън границите на своята компетентност, както и не може да се намесва в атрибутите на друга. Докато във всяка конституционна държава напълно е прокаран принципът за разделения на съдебната и законодателна власти и за всякакъв случай е определена границата между тях, това разграничение среща мъчнотии при управителната власт, на която е отстъпена една сравнително широка дейност. Особено в ония държави, в които законодателното тяло не функционира непрекъснато, а се свиква периодически, при появата на някоя внезапна угроза за държавното съществуване, се налагат бързи и енергични мерки, които понякога биха отишли в разрез с установеното право. Възможно е, щото свикването на парламента, чрез който единствено може да се създават и отменяват законите по конституционната теория, да бъде съпроводена с известни мъчнотии и докато се постави законодателното тяло на крак, държавната угроза да вземе широки застрашителни размери; в такъв случай конституциите делегират, така да се каже, законодателни функции на правителството (висшите управителни органи в страната, които са отговорни пред парламента), като го снабдяват с т.н. *jus eminentis*, за да издава разпоредби, които имат силата на закон и които, следователно, могат да обезсилват съществуващите закони. С това върховно право обаче правителството може да си послужи в известни ограничени случаи, но и тогава то е длъжно да не превишава компетенцията, която в обикновено време има законодателното тяло. Историята на европейските държави ни дава много примери, гдето това право е служило в ръцете на монарсите и правителствата за оръжие против народа и обществените движения, но няма порядъчен конституционалист, проникателен политик днес, който да не осъжда това злоупотребление. Поради тази именно грамадна важност, която има *jus eminentis* за спокойното развитие на държавата и обществените сили, на всеки възпитан гражданин, преди всичко на всеки юрист се налага дългът да се занимае с него и да покаже кога и

как то може да бъде позволено. За избягване на всяко злоупотребиение, конституциите на много държави се стремят да го ограничат, като указват изрично на условията, при наличността на които то е допустимо, а именно: I) когато съществува явна опасност за държавата и II) когато народното представителство не може да се свика. В тази смисъл говори и чл. 47 от нашата конституция, която също така дава право на Княза, под общата отговорност на министрите (на правителството), да издава наредби и да прави разпореждания, които имат задължителна сила на закон, но само тогава, когато съществува някоя външна или вътрешна опасност, а Народното събрание не може да се свика. Че трябва да бъде установена 1. една действителна опасност и 2. фактическа невъзможност да се свика законодателното тяло, е ясно от самия текст на чл. 47, и, че тълкуването на тия условия не може да се остави на произвола на правителството, е и логично и справедливо, защото в противен случай би трябвало всяко действие и пред най-обикновения страх на правителството да бъде оправдано, нещо, което е и против смисъла на конституцията, постановленията на която не бива да се правят илюзорни от практиката и против самата теория за *jus eminens*. За това много право забелезва Блончли⁴, че упражнението на *jus eminens* не може да се идентифицира с правото на правителството по някои конституции (Прусия) да издава провизорни закони, когато не заседава парламентът, па макар да съществува и най-голяма опасност, защото тук липсва второто съществено условие, че законодателното тяло не може да се свика. Не се ли съблюдават тия условия, правителството излиза из своята компетентност, като фактически отслабва прерогативите на законодателната власт, поради което неговите разпоредби не могат да имат задължителна сила⁵.

⁴ Bluntschli, „Nothrecht“. Im Deutschen Staatwörterbuch. Herausgegeben von Bluntschli und Brater. Bd. VII S. 337.

⁵ Издадените у нас през 1900 г. и публикувани в „ДВ“, бр. 119 от 6 юни „Временни наредби за престъпленията по печата“ не могат да се смятат за израз на *jus eminens*, защото липсва наличността на необходимите условия за неговото приложение. Не е достатъчно само едно правителство да мисли, че съществува някаква опасност за държавата и да прибегне към това право, понеже в такъв случай всяко правителство, което е излезло от временното болшинство на известна партия в камарата, ще намери оправдание за всяко притеснение на политическите си противници чрез провизорни закони и с това би се подкопала основата на конституционализма, която е повикано да пази. Особено неща, като разпространението на опасни за държавата идеи казва Блончли, не могат днес да обосноват *jus eminens*, а така също една даже вредителна за развитието на един народ свободна преса. От тази страна „Временните наредби по печата“ не могат да намерят оправдание. Но съществува още едно необходимо условие и, което е, може да се каже, по-главно в случая, тъй като често пъти не е възможно обективно да се установи наличността на една опасност за държавата и едно страшно и неопитно правителство действително да си мисли, че тя стои пред една страшна пропаст – това условие е: да бъде невъзможно свикването на Народното събрание. С какво се доказва, че последното наистина не е могло да се свика? Каква фактическа невъзможност се представи пред българското общество? Стигаше Князът да приложи чл. 127 от нашата конституция и Народното събрание безпрепятствено щеше да захване да функционира в една извънредна сесия, за да обмисли и премахне народното и държавно бедствие. А щом като казаните два безусловни необходими момента не са налице, правителството не може да прибегне към *jus eminens* и то е превишило своята власт, влезло е в атрибутите на законодателната власт, като е функционирало като провизорно законодателно тяло. Издадените в случая разпоредби не би трябвало да имат сила на закон, защото са излезли от некомпетентна власт и нашите съдилища не трябваше да ги прилагат в конкретните случаи.

За жалост обаче господстващото мнение у нашето съдийско съсловие е, че разпорежданията на конституцията не са задължителни за съда, който има да гледа само формалната страна на закона и не може да влиза в разглеждане на въпроса дали са спазени конституционните условия за издаването на провизорен закон. Но това мнение е и погрешно и опасно. Опасно е защото би допуснало възможността да се измени цел един правов порядък по административен ред, с което биха се подкопали основите на конституционната държава, а погрешно е, защото съдът не гледа само изпълнението на закона, а и постановленията на самата конституция. Кой закон казва напр., че една неприета от Нар. събрание, неподписана от Княза и непубликувана правна норма не може да се прилага от съдилищата? Това постановяват чл. чл. 44, 45 и 46 от нашата конституция и при все това съдът не би приспособил

След туй пред нас се изтъква един много важен въпрос на модерната конституционна държава, а именно въпросът за разграничението на законодателната власт. Както казахме, изворът на публичното право в държавите на народния суверенитет е конституцията, която създава и разграничава властите. За да може тя да има предимство пред обикновения закон, необходимо е щото тя да не бъде обикновен израз на народната воля, заради което държавите са приели различни начини, характеристични за нейното създаване и изменение. За изработването на конституцията у нас народът се е конституирал във Велико народно събрание, чрез усилено представителство, и това право си е запазил той за всяко нейно изменение и допълнение. От особения израз на народната воля при съставянето и изменението на основния закон произхожда конституционният принцип, че дейтелността на законодателното тело, на обикновеното народно събрание не трябва да противоречи на конституцията и че то има да се движи в определените от нея граници. Неспазването на това основно начало би унищожило същественото различие между обикновения и основен закон и би докарало анархия в конституционната теория. Но как може да се задържи тази теория на практика? В едни държави разрешението на този въпрос се намира в самия основен закон, други пък мълчат по него. Но на всеки случай трябва да бъде установен един общ принцип. Разбира се, въпросът за конституционността на един закон добива практическо значение, когато последният се прилага. И ако се приеме, че с издаването на един противоконституционен закон, законодателната власт превишава пределите на своята компетентност, то следва подобен закон да не намери приложение. Затова ония органи, които по силата на основния закон са турени да прилагат законите, трябва да имат правото на обсъждане (*Prüfungsrecht*) конституционността на всяка правна норма, излезла от обикновеното законодателно тяло. Това право изрично е дадено на съдилищата в Американските съединени щати и Норвегия. Но в ония държави, гдето този въпрос не е позитивно разрешен, се е подигал спор и в признаването на това право на съдилищата мнозина са виждали намеса на съдебната власт в атрибутите на законодателната. Обаче подобни възражения са неоснователни. Днес всички са съгласни, че съдът не трябва да зачита ония административни разпоредби, които противоречат на закона и, когато стане нужда, той не ги прилага. Но никой не мисли, че с това се накърнява авторитетът и се закачат прерогативите на управителната власт, защото с противозаконното си действие тя изляза извън границите на своята компетентност, тя не действа тъй, както предписва конституцията. Тук съдът не отменява издаденото постановление на управителната власт, а само го обезсилва за всеки конкретен случай, така също и там противоконституционният закон не се отменява от съдебната власт, защото тя не е компетентна за това, а само се отказва неговото приложение. Така щото в държави, почиващи на народния суверенитет, които не постановяват изрично на съда правото да обсъжда дали един закон не противоречи на конституцията, трябва да се приеме, че то е позволено и една съдебна практика не бива да го ограничава, като се силае [основава, бел. моя, В. Петров] на запрещението, което някои държави по разни съображения са установили. (Във Франция даже й за административните разпоредби, в Англия, вследствие липсата на основен закон, а така също Италия, Белгия и др., които са приели английската система).

Другояче стои обаче работата при държавите, почиващи върху монархически

[приложил, бел. моя, В. П.] един закон, който не е приет, потвърден и публикуван по надлежния ред, който предписва конституцията. Ще рече, че конституцията е задължителна за съда, защото освен че има всички качества на един закон, но тя е нещо почече – основен закон. Прочее, чл. 47 от Конституцията ни казва кога известни разпоредби на правителството могат да имат сила на закон, а това „кога“ не е празна дума и важи за съда, който, разбира се, както и в други случаи, е свободен да тълкува.

суверенитет, гдето конституцията е, така да се каже, дарувана от монарха. Там още може да се поддържа принципът, че съдилищата не могат да обсъждат въпроса за конституционността на законите, което право изключително принадлежи на парламента. Конституцията в тия държави е една отстъпка към народа, направена от монарха и се явява като самоограничение на неговата власт. Наистина той е задължен да управлява в съгласие с нея, но тя не е източник на неговото право, той не управлява по силата на конституцията⁶.

Лесно е да се разбере, че нашата държава не е от този тип конституционни монархии, защото основата на държавната ни организация образува конституцията и правата на княза безусловно произхождат от нея. Конституцията, а не князът е изворът на нашето публично право. А като е това така, то и възприетият от нея принцип за разделението на властите има смисъл, ако всяка власт се движи в кръга на своята компетентност, та свободната им дейност да служи като контрола на правилното им функциониране и да гарантира господството на суверенната народна воля, изразена в основния закон. Така че обсъждането на въпроса от съда: дали един закон не противоречи на конституцията, освен че не може да се смята за превишение компетентията на власт, но се явява като едно публичноправно задължение, от което никой съд не може да се освободи⁷. Също така това не е намеса в атрибутите на законодателната власт, понеже, както казахме тя не се изчерпва с дейността на обикновеното Народно събрание, а обхваща и тая на Великото, което именно ограничава действията на първото в рамките на конституцията, тия ограничения не бива и не могат да стоят извън съображенията на съда.

Почивайки върху конституцията, законодателната власт (функциите на обикновеното законодателно тяло) издава правни норми, закони, които трябва да се прилагат от съдебните и управителни органи на държавата. Но, както казахме, изпълнението на закона не изчерпва дейността на управителната власт. Напротив, ней трябва да бъдат развързани ръцете, за да може бързо и успешно да помогне на появилите се нужди и безпрепятствено да действа за разрешението на държавните задачи, а не да чака всяка нейна крачка да бъде предписана от закона. В противен случай държавата би станала нежизнеспособна и биха се докарали грамадни вреди за цялото обществено развитие, което именно е повикана да подпомага⁸. Но ако е мъчно да се определят границите на управителната дейност, то не ще рече, че не съществуват никакви ограничения. От естеството на работата, която управителната власт е повикана да върши, следва, че тя също тъй, както и другите власти, трябва да се движи в кръга на своята компетентност, указан от конституцията и не може да намалява функциите нито на законодателната, нито на съдебната власт. Тя не може да изменява създаденото чрез закона или съдебното действие положение, а трябва да му се подчини. Едно изключение се прави в извънредни случаи, за което говорихме по-рано, когато едно правителство е принудено да прибегне към т.н. *jus eminentis* – и функционира като провизорно законодателно тяло. Във всичките си други свободни действия управителната власт има за основа и ограничение закона и никое нейно действие не бива да противоречи на него. Понеже една от главните цели на модерната държава е да гарантира господството на правото, а това е най-трудно в широката управителна област, то създаването на институти за тая цел е най-важната и мъчна

⁶ Conrad Bornhak, Allgemeine Staatslehre, Berlin. 1896, s. 37.

⁷ У нас е възприет противоположният възглед, а именно, че съдът няма право да обсъжда дали един закон е противоконституционен, а само гледа дали той е надлежно публикуван след приемането му от Нар. събрание. Но това, както казахме в текста, не е съгласно с конституционната теория на една държава, която почива върху принципа на народния суверенитет.

⁸ Rudolph v. Ihering, Der Zweck im Recht, I Bd., 2 Aufl., 1893, S. 421 ff.

задача на днешната държава. Докато всичко говорено дотук ни характеризира конституционната държава, тия институти и наредби за господството на правото в управлението ни характеризират либералната правова държава, принципите на която заслужава да бъдат разгледани и положени в основите на всека съвременна държавна организация.

Идущия път ние ще видим как конституционната теория не може да удовлетвори това изискване на днешното време – гаранция на правото в управителната област и ще разгледаме най-съществените институти, които характеризират правовата държава и я отличават от всички останали държави.

Бел. ред. Авторът трябваше да анализира чл. 49 от Конст., който по буквалния си смисъл противоречи на възприетото от него схващане. Само след оборване аргументите, които се черпят у нас против това схващане из чл. 49, могло би то да се смята достатъчно обосновано.

II

публ. в „Списание на Юридическото дружество в София“, г. I (1901), № 4

След като изтъкнахме по-съществените принципи на конституционната теория, ние, както обещахме в първата си статия, трябваше веднага да преминем към характеристиката на модерната правова държава, която тема сама по себе е доста обширна и мъчно позволява отклонения. Обаче направената бележка от почитаемата редакция към края на статията прави необходимо едно малко отклонение и не толкова за да докажем правотата на нашето мнение, а да го осветлим и улесним критиката върху него⁹.

Почитаемата редакция мисли, че буквалният смисъл на чл. 49 от Конст. противоречи на възприетото от нас схващане, че съдът може да обсъжда и трябва да обсъжда дали един закон е в съгласие с постановленията на основния закон и да отказва прилагането на противоконституционните правни норми. Доколкото можах да разбера, нейната бележка ще се отнася и до разсъжденията ни касателно „временните наредби за престъпленията по печата“, понеже ние и тук признахме правото на съда да тълкува дали са спазени условията, предвидени в чл. 47 от К., когато едно правителство прибегне към *jus eminentis*.

Що се отнася до втория въпрос, ние по никой начин не можем да се съгласим, че чл. 49 съдържа някакво ограничение на съдебната власт да тълкува дали са спазени условията за издаване на някоя временна наредба. Правото на обсъждане ние дадохме на съда, изхождайки от конституционната теория на държавите, почиващи върху народния суверенитет. И наистина какво гласи чл. 49 от К.? Предаваме го буквално: „Само Народното събрание има право да решава упазени ли са всичките показани в тая Конституция условия при издаването на някой закон“. Чл. 49 говори изключително за условията при издаването на законите, той се отнася към законодателната дейност на Народното събрание, а издаваните по чл. 47 временни наредби не са закон. Научно установено е, че в конституционните държави не може да се публикува като закон това, което не е преминало през народното представителство, а и по силата на чл. 44 от нашата Конституция всеки закон трябва да бъде по-рано обсъден и приет от Народното

⁹ **Бел. ред.** Прибавената към статията на г-на д-р Джидрова бележка на редакцията по погрешка е поставена към края на статията, когато тя се отнася само към поддържаното от автора право на нашите съдилища да обсъждат конституционалността на законите. Мястото ѝ е подир бележка 1 на автора.

събрание¹⁰. По това, струва ни се, не може да има разногласие. А в такъв случай, щом като издаването на временните наредби изрично се обуславя от самата К. и се ограничава при наличността на известни условия, щом като самата теория на *jus eminens* категорически запрещава на правителствата произволното регулиране на обществените нужди с управителни актове, то няма и основание да се откаже правото на съда да обсъжда дали известни временни наредби, за да имат силата на закон, т.е. да бъдат задължителни, са издадени конституционно. Иначе, без спазването на условията, правителството няма право да издава наредби, с които да отменява установеното по законодателен ред право и неоснователно е да се предпочитат те пред един закон. „Издаването на всеки акт от управителните органи (монарха, министрите), казва Майер¹¹, когато се изисква един закон във формален смисъл, е противоконституционно; такъв акт не може да бъде задължителен и прави тия органи отговорни пред законодателното тяло.“ Понеже за упражнението на *jus eminens*, за издаването на временни наредби са предвидени условия и то крайно важни, то при тяхното неспазване, правителството влиза в атрибутите на законодателната власт. И с тази си противоконституционна постъпка освен че се прави отговорно, но и наредбите му не могат да имат задължителна сила. Съдът, следователно, не трябва да ги прилага. Тук ние имаме едно противоречие на конституцията от формална страна, независимо от съдържанието на наредбите. Сега нека разгледаме въпроса, когато един закон се явява противоконституционен, което може да бъде 1) от формална страна, т.е., когато издадената правна норма външно не отговаря на Конст. и 2) от материална, когато тя, макар и без формална грешка, противоречи на изричния смисъл на Конст. и със своята сила дерогира известни нейни постановления.

Нашата Конст. предписва начина, по който се издават законите и несъблюдаването на тия постановления прави закона противоконституционен от формална страна. Но към условията при издаването на един закон не спадат ония моменти, които характеризират правната норма като закон. Така напр. чл. 44, 45 и 46 от Конст. ни казват, че за да имаме един закон, трябва той да бъде 1) приет от Народното събрание, 2) утвърден от княза и 3) публикуван. Тези три моменти са съществени, без тях няма закон. Така че игнорирането на коя и да е от тия три точки не прави един закон противоконституционен от формална страна, а въобще не създава закон. За да имаме значи пред себе си един закон, той трябва непременно да бъде приет от Нар. събрание, утвърден от княза и публикуван. С утвърждаването от княза законът се смята за издаден. Сега, чл. 49 говори за условията при издаването на законите. Кои са тези условия? Безспорно те не се състоят в самия факт на приемането и утвърждението, в самото издаване, защото те са съществено необходими моменти, за да можем да имаме закон, а в предписаната от самата конституция дейност на Народното събрание и княза. Чл. 49 отнема правото на съда именно да обсъжда дали са спазени всички условия, при които е издаден един закон и го ограничава само в разглеждане на въпроса дали това, що трябва той да приложи при един конкретен случай, е закон, т.е. дали е приет от Нар. събрание, одобрен от княза и надлежно публикуван. Що се отнася до спазването на конституционните постановления при издаването на закона, той оставя да решава Народното събрание, което, ако е направило никакво опущение, само може да се поправи. Понеже условията при издаването на някой закон се отнасят най-вече към начина, по който Нар. събрание приема законите, обхващат вътрешния живот на законодателното тяло, то ако се признаеше правото на съда да обсъжда тия условия, би се накърнил доста авторитетът

¹⁰ Holtzendorff, Das deutsche Verfassungsrecht. In der Encyclopadie der Rechtswissenschaft, 6 Aufl. 1890. S. 11531. Bornhak. Allgemeine Staatslehre S. 164.

¹¹ Georg Mayer. Lehrbuch des Staatsrechts. 4 Aufl., 1895, S. 487

на Нар. събрание и би се спъвала неговата дейност. За да се избегне тази именно практическа несгода, нашата конституция е направила Нар. събрание пълен господар на себе си и е ограничила съдебната власт. Условието, за които е реч в чл. 49 и които съдът не може да обсъжда дали са спазени, са предвидени в чл. чл. 108, 109, 113, 114, 115, 116, 117 и 118 от Конст. и всички те са от изключителната компетенция на Нар. събрание. Чл. 49 далеч не иска да каже, че съдът трябва да прилага и неприетите и неодобрените, а само публикувалите правни норми, т.е. да прилага онова, което всъщност не е закон. Напротив съдът трябва да обсъжда дали са изпълнени тия предписания на конституцията и ако не, да не признава публикуваното за закон и да го не прилага. Противниците на този възглед не могат да се спират на чл. 49, а най-вече могат да черпят своята аргументация от практиката в някои държави, която се е сложила исторически и, която съвсем не отговаря на нашето държавно право, те могат да се осланят на някакво обичайно право, както се изразява Майер, но не и на конституционната теория на държавите с народен суверенитет.

Когато най-после един закон, без всякаква формална грешка, се явява противоконституционен от материална страна, т.е. неговото съдържание противоречи на известни постановления от Конст., ние твърдохме, че съдът трябва да не го прилага. Възраженията против този възглед не могат по никой начин да се аргументират с изводите от чл. 49. Този член говори за формалните, а не материални противоречия, той обхваща условията, които са показани от конст. при издаването на законите. А може ли да се твърди, че материалната противоконституционност спада към тия условия, когато самата Конст. нигде изрично не постановява, че законите не бива да противоречат на нея? Най-сетне съдържанието на закона няма нищо общо с неговото издаване. Принципът, който ние изтъкваме, че съдът не трябва да прилага подобен противоконституционен закон, резултираме не от никакво постановление на самата Конст., а от общата конституционна теория на ония държави, които почиват върху народния суверенитет, според която компетенцията на обикновеното законодателно тяло се ограничава с основния закон. Ние поддържаме, че щом като нуждата диктува създаването на един закон, който не би бил в съгласие с възприетите от конст. принципи, трябва да се измени по-рано респективното място от конституцията, толкова повече там, където за нейното изменение не са предвидени само известни формалности, а решението на целия въпрос е отнет от обикновеното и предоставен изключително на особено законодателно тело (у нас Великото народно събрание). Според нашето конституционно право основният закон може да се изменя и допълва само от Великото народно събрание (чл. 169 от Конст.) С един противоконституционен закон от материална страна безпорно се изменя фактически конституцията и то от некомпетентна власт – обикновено Народно събрание – и понеже тук не се касае до спазването условията при издаването на закона, то чл. 49 не може да има никакво приложение, той не дава никакво разрешение на въпроса. Такъв един закон, казва Мол¹², който от формална страна е прав, а противоконституционен по своето съдържание, съдилищата трябва да считат за несъществуващ и да го не прилагат. Ако едно обикновено Нар. събрание действително би превишило своята власт и, да кажем, против изричното постановление на конст.: „никаква цензура не се допуска“, издаде един формален закон, с който пряко „въвежда цензурата“, на какво основание трябва да се приеме, че законът трябва да има задължителна сила и обществената мисъл да се тури в оковите на реакцията? Нали държавата почива върху народния суверенитет, който намира своя израз във Вел. нар. събрание? Тук можем да приведем и друга аргументация. В случая имаме две законоположения, които си противоречат –

¹² Robert Mohl. „Gesetz“. Deutsches Staats-Wörterbuch, Bluntschli, Brater. B. IY, S. 275.

конституцията и законът. Съдът има право да разглежда противоречията на законите, това право той трябва да го има и тук, защото, както видехме в първата статия, и конституцията за него е задължителна, и да му се отрече би значило да поставим конституцията по-долу от закона. Но в такъв случай всеки трябва да признае, че „*lex posterior derogat priori*“ не може да намери приложение, тъй като това начало се прилага, когато се касае между два равносилни закона с разни дати. Понеже конституцията е основния закон на една държава и нейното изменение става само чрез Велико нар. събрание и понеже на теория никой закон не бива да ѝ противоречи, то следва, че при подобна колизия между нея и закона, трябва да падне последният и да възтържествува конституцията – основният закон. И така гледано, мислим ние, противоконституционният закон не трябва да се прилага.

Тези разяснения нека бъдат за сега достатъчни към бележката на редакцията и желали бихме по-скоро да видим аргументацията на противния възглед.



Както казахме в първата си статия една от най-главните задачи на модерната държава е да гарантира господството на правото в управителната област. Това е особено важно днес при парламентарния живот на народите, дето управлението на една държава се направлява по временното болшинство на известна партия в парламента и се свежда до едно партийно управление. Гаранцията, която ни дава парламентаризмът с политическата отговорност на министрите, т.е. зависимостта на последните от парламента, е крайно недостатъчна, тъй като едно временно болшинство е склонно да оправдае всека постъпка на правителството, което е излезло из неговата среда, а народният контрол, който се изразява чрез изборите, даже и при най-добре политически възпитания народ, дохожда твърде късно и не е в състояние да упражни влияние върху всяко негово действие. Потребно е да се създаде една действителна гаранция за законосъобразното управление, а това става, когато управителната власт фактически се ограничава в своята сфера, като се признае правото на гражданите да защитят правата и интересите си и срещу действията на държавната власт. Ако има държава, която най-вече да се нуждае от гаранция за господството на правото, за да се поддържа един определен правов порядък при упражнението на управителната власт, който, поради слабото политическо възпитание и гражданско съзнание на народа, сам по себе си не може да се създаде, то тя е нашата. Кой не знае, че у нас най-вече се експлоатира в управлението, че няма ред и законност при отношенията на държавата към гражданите?¹³ Ние сме дарени с широки права, нашата държава е възприела много либерални начала, но липсата на институти да ги гарантират създава едно състояние на гражданска безправност и беззащитност.

Едно от съществените условия за правовата държава е, щото отделната личност да се явява в публичния живот като пълноправен субект. В абсолютните държави волята на монарха създава правото и срещу държавната власт, олицетворена в него, отделната личност е безсилна. Всяка промяна, всеки нов израз на неговата воля

¹³ Това състояние докарва у нас едно отчаяние у масата и недоверие към властта, от което, разбира се, самият авторитет на държавата се накърнява. За премахването на господстващото безправие обаче никой сериозно не се замисля и не се погрижва да намери цярът в една гаранция на установеното право в нашето управление, а се оставя да се загнездва опасната мисъл за ограничение народните свободи и права, които не съответствали на съзнанието и развитието народно. Пропагандира се идеята за учредяването на сенат, втора камара, на държавен съветъ, без да се разбере, че те далеч не отговарят на народното съзнание и развитие, а могат само да повредят на последното. Според нас най-малко нужда имаме да дирим спасението там. Погледите на всички трябва да бъдат насочени към институтите на правовата държава и те именно трябва да намерят приложение в нашето държавно устройство.

отменява старото и създава ново право; тук са невъзможни едни определени правоотношения на индивида към държавата, защото във всеки случай волята на монарха е закон. Едва след образуването на конституционните начала и полагането на конституцията в основите на държавното устройство, абсолютната воля на монарха се ограничава, за създаването на правото се привличат и други фактори и отделната личност стъпва като пълноправен субект и срещу държавната власт. Затова правовата държава е преди всичко конституционна държава. Обаче с това тя още не се характеризира.

Наистина конституционната теория определя посоките и границите на държавните власти и касателно управителната постановява, че нейните действия по никой начин не бива да противоречат на закона, на установеното в държавата право, но на практика не е невъзможно, щото натоварените с управителни функции държавни органи да превишат пределите на своята компетентност или да упражняват своята власт пристрастно и с това да стъпят в областта на произвола и безправието. Това е толкоз по- възможно тук, защото се налага една свободна дейност. От друга страна, понеже тя е снабдена с езекутивата, отделната личност е безсилна да ѝ противостои. С противозаконните си пристрастни действия управителната власт фактически превръща гражданина в безправна единица и разрушава всичко що е създадено за негова полза. А управителната дейност е практическата дейност на държавата, чрез нея последната дохожда всека крачка в съприкосновение с отделната личност и може да ѝ поврежда интересите в най-обширния смисъл на думата. Ще рече, че конституционното управление не е достатъчно, за да се гарантират правата и интересите на гражданите, а е потребно да се признае правната сфера на отделната личност и срещу изпълнителната власт в т.с., в управителната област. И право казва Лоренц Щайн¹⁴, че правовата държава захваща от там, където отделната личност, гражданинът, е поставен в положение да заяви и защити всяко право, което е спечелено по силата на закона, и срещу изпълнителната власт.

Доколкото държавата се явява като имотно-правен субект, още старата теория я постави на равна нога с отделния гражданин и направи споровете между нея и гражданите, произхождащи от приватноправните отношения, подсъдни на обикновените съдилища. Но с течението на времето това не стигаше; една гаранция за защита на правата и интересите на отделната личност във всяка посока стана необходимост. Същата характерна черта, казва Гнайст¹⁵, която ние виждаме прокарана в частното право в защита на индивида и неговата собственост, налага аналогична гаранция на едно правно обхождение [отношение, държане, бел. моя, В. П.] и при упражнението на държавната власт. И само тогава модерната държава може да се нарече правова държава, когато са признати и гарантирани свободата, правата и равенството на гражданите, когато е установен един обективен правов порядък със строго определение правата и задълженията на гражданите и държавната власт и в случай че последната наруши установения правов порядък и накърни правата и интересите на първите, да съществува една юрисдикция, която да гарантира господството на правото и срещу управителната власт. Без такава управителна юрисдикция не може да се говори за господство на правото, за правова държава; тя е най-характерната черта на последната. Наред с въпроса за управителната юрисдикция правовата държава се стреми да разреши най-правилно и въпроса за преследването на чиновниците, когато те при нарушение служебните си обязанности увреждат интересите на гражданите.

Под управителна юрисдикция в ш. с. ние разбираме разрешаването на

¹⁴ Lorenz von Stein. Rechtsstaat und die Verwaltungsrechtspflege. In der Zeitschr. für das Privat-und Öffentliche recht der Gegenwart. Bd. VI S. 50.

¹⁵ Rudolf Gneist. Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, 2 Aufl. S. 25.

възникналите между частните лица и държава спорове в областта на управлението. Тя има за цел да запази предписанията на обективното право, т. е. да поддържа установения правов порядък при управлението и да защити правната сфера на отделната личност срещу вмешателството на управителните органи. Няма съмнение, че в управлението интересите на частните лица и държавата могат всеки час да колидират; това е консеквенцията от една свободна управителна дейност. Но срещу това няма основание да се забрани на отделната личност, ако намира, че се накърняват нейните права и интереси, установени от закона, да се защити срещу действията на управителните органи. Затова, както в частното право, така и тук трябва да се признае правото на защита, да се допусне жалба срещу действията на управителната власт и по този начин да се създаде една правна контрола в управлението. След обстоятелствено разяснение този въпрос в юридическата литература държавните теоретици [теоретици на държавното (конституционното) право, бел. моя, В. П.] са дошли до убеждението, че без подобна жалба (*actio*) правовата държава не може да се осъществи, а се обръща в гола фраза. С това държавата и частните лица (както и комуналните тела) стъпват в един процес, изникват спорове, определението подсъдността на които съставлява най-трудния въпрос за теорията и практиката. Кой да решава възникналите спорове между държавата и частните лица (*resp.* комун. тела), които не произтичат от *jus privatum*, а било от правата и задълженията, произхождащи от *res publicae, quae extra commercium et publici juris sunt*, било от чисто публичните права на държавата и задълженията на гражданите, било най-сетне от друг някой публичноправен титул – този въпрос и досега още не е намерил едно общо за всички страни разрешение. Мненията са различни и липсва единство в позитивното право на европейските държави.

На пръв поглед има два пътя, които водят към разрешението на този въпрос. Единият ни завежда към йерархията на управителните органи, а другият – към гражданските съдилища. От самò себе си се разбира, че не всякога и за всички работи можем да се обръщаме за удовлетворение към органите на управителната власт, тъй като касае се преди всичко да се защитим срещу действията на последната. Несъгласно с принципите на модерното право е управителните органи, против действията на които се подава жалба, да решават възникналите спорове, защото в случая те се явяват съдии в собствените си дела и всека гаранция против едно партийно упражнение на управителната власт се явява илюзорна, когато върховният интерпрет на управителното право е министърът – най-висшият управителен орган в известна област. Ето защо, когато стане нужда да се защитят субективните права на отделната личност срещу управителната власт и да се завардят обективните правни норми в управлението, решението на възникналите спорове не трябва да се предостави на същите органи, макаръ и от по-горна степен, а да се предаде на други, независими от управителната власт държавни органи.

Това е накарало мнозина да предадат управителната юрисдикция на обикновените съдилища. Понеже и при управителните спорове, казват те, се касае до една колизия между права, а тя не може да бъде предмет за разглеждане от никоя друга власт, освен оная, която е създадена изключително да разрешава правните препирни, то следва, щото да се разшири компетенцията на обикновените съдилища, който се натоварят и с управителната юрисдикция. През 60-те години на миналото [19 в., бел. моя, В. П.] столетие в Германия се появи духовито написаната книга на D-r Bähr „Der Rechtsstaat“, в която авторът, като изхожда от гледището, че положението на управителната власт по нищо не се различава от онова на свободния гражданин, иска да бъде гарантирано това на последния от всяко посегателство на управлението, при което свободното сменяване на кабинетите прави невъзможно едно определено отношение на държавната власт към гражданите. „Цялата интерпретация на

публичното право, казва той, е предоставена само на едно лице – министъра и ако днес регентът на една страна го смени, то още утре цялото публично право приема нова физиономия,“ едно състояние, при което и дума не може да става за господство на правото. Пренесе ли се обаче решението на управителните спорове на друго, независимо от управителната власт място, премахва се и опасността, произхождаща от кабинетните смени в констит. държави, тъй като завардванието [запазването, бел. моя, В. П.] на обективните правни норми и защитата на субективните права на отделната личност не ще бъдат в зависимост от личността на министъра и неговите подчинени. Разбира се, по онова време Бер не можеше да намери друг изход, освен да направи управителните спорове подсъдни на обикновените съдилища. Но ако се взем в същността на въпросите, които се повдигат в управителната област между държавата и частните лица, както и комуналните тела, а така също като разгледаме работата, която вършат обикновените съдилища и схванем онова що ги характеризира, ние ще дойдем до убеждението, че последните не могат да решават управителните спорове. Преди всичко материята на публичното право има съвършено други основания и различен характер от оная на частното. За един частноправен спор може да има смисъл: *fiat justitia et pereat mundus*, в духа на която фраза се възпитават гражданските съдии, но в публичното право тя не може да има същото значение, тук тя би осакатила държавната дейност и би станала пречка за удовлетворение обществените нюяци и изпълнение задачите, които се поставят на държавата. Това е съзнато доста отдавна от учените във всички културни страни и ние намираме силни доводи в европейската литература против разширението компетенцията на гражданските съдилища в управителните работи. Още през 50-те години на XIX в. е писал Vivien в своите „административни етюди“, че административните закони са съществено различни от гражданските, че те почиват на съвършено други основи и изискват специално изучаване. „За да се приложат разумно, казва той, и съгласно техния дух, не е достатъчно да се изучи школата на адвоката и да се усвоят процесуалните обряди, а човек трябва да бъде посветен в условията на публичния живот и да участва в неговите дела. Онова, което характеризира гражданския съдия, тук може лесно да се обърне в грешка“. Той признава, че управителните спорове изискват едно съдебно разглеждане, но в същото време те са от такова естество, щото не бива да се предоставят на обикновените съдилища. „Съединението на управителната и частноправна юрисдикция в един и същи орган, добавя Блунчли¹⁶, поврежда на правосъдието от две страни: съдилищата или ще разглеждат управителните спорове по същия формален начин и без оглед към публичните потреби на времето, а в такъв случай против природата на публичното право, или пък, ако при разглеждането на тия спорове се навикнат да постъпват по свое свободно усмотрение и да взимат предвид държавните интереси, тогава приватното право се туря в същата опасност – да се постъпва при него против собствената природа“. Освен това известно е, че управителното право е крайно сложна и разнообразна материя, която не може да бъде добре схваната и разбрана от гражданския съдия, който е претоварен, може да се каже, със специална и мъчна работа. Той не може да бъде еднакво силен в двете области и неговия труд не може да бъде успешно използван за разрешението на управителните спорове. Разбира се, доколкото неговите познания и опитност са от значение, той трябва да бъде привлечен и тук, но не всичко да се остави в неговите ръце. Отнемането управителната юрисдикция от гражданските съдилища във Франция оправдаваха още и с това, че според принципа за разделението на властите съдебната власт се ограничаваше в своята сфера и в разширението компетенцията на гражд. съдилища в управлението

¹⁶ Bluntschli, Verwaltung und Verwaltungsrecht. Deutsches Staatswörterbuch, B XI, S. 71.

виждаха надмощието на съдебната върху управителната власт. При все това в Италия и до днес е в сила законът от 20.III.1865 г., според който обикновените съдилища решават по всички правонарушения, направени от управителните органи, по които дела е установена бърза процедура и подаването на жалбата не е поставено в зависимост от никакво предварително разрешение на управителните органи¹⁷. Мъчнотиите от тази система обаче се осещат по много важни въпроси и за да се помогне срещу формалния начин и цивилистическото разрешение от гражданските съдилища, са предвидени някои ограничения, но без да се създаде каква годе гаранция по друг ред, поради което една по-модерна реформа в тази област се явява наложителна.

Някои немски учени по държавното и управително право (L. v. Stein, Seydel, Gierke, Stengel, Schmitt и др.) са разделяли управителната юрисдикция между обикновените съдилища и управителните учреждения. Когато се касае до някое правонарушение от страна на управлението, предоставяли са правото на отделната личност да се обърне и с жалба (Klage) пред обикновените съдилища, при повреждането пък само на някакъв интерес – с оплакване (Beschwerde) пред по-горната управителна инстанция¹⁸. Обаче и това разделение не води към никакво подобрене, поради същите съображения, по които се отрича въобще компетентията на съдилищата и управителните органи да решават управителните спорове. Не може да се приеме за практично и полезно мнението, че вън от въпроса за законността на административните разпоредби, всичко друго трябва да се остави на усмотрението на управителната власт, която щяла да се ръководи от целесъобразността на момента и общото благо, защото и при законосъобразните разпоредби се отваря една широка област на свободна управителна дейност, гдето, както казва Гнайст, чрез едно партийно упражняване на властта може да се измени смисълът на самия управителен закон. А в тази именно област „се намира силата и значението на управителната юрисдикция като противоорганизъм срещу злоупотребленията на конституционното управление и срещу корупцията на чиновничеството от партиите“¹⁹.

Като се видеха негодни да решават управителните спорове нито обикновените съдилища със своята формалистика и крайно сложна процедура, нито органите на управителната власт, които се направляват от волята на министъра и в йерархическия ред на които владее пълна подчиненост, породила се мисълта да се гарантира господството на правото в управлението чрез особени органи, наречени управителни или административни съдилища, които да се натоварят със специална държавна служба да раздават правосъдие в управителните дела. Тази нова държавна дейност на управителните съдилища е управителна юрисдикция в тесен смисъл на думата, за разлика от оная, която се упражнява от обикновените съдилища и управителните органи. Особеният характер на управителните дела изисква, щото при тяхното разрешение да участват лица от управителното и съдебно ведомство, като при това процесуалните обреди на гражданския съд да отстъпят място на едно бързо и необвързано с формалности правосъдие. Юристът тук се допълня с опитността на хора, които дълго време са боравили в управлението. За да може пък управителният съд да приложи и против държавната власт закона и с това в действителност да гарантира правата и интересите на гражданите срещу действията на управителните органи, потребно е да се признае, както в гражданския съд, пълната независимост на управителните съдии. При такава уредба и при такива качества на лицата, които ще

¹⁷ Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1887, S. 168. Ernst von Meier, Das Verwaltungsrecht Holtzendorffs Encyklopadie der Rechtswissenschaft, 5 aufl., s. 1236.

¹⁸ Gneist, Rechtsstaat, S. 267.

¹⁹ Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsrechtspflege in Deutschland. S. 272.

разрешават управителните спорове, управителните съдилища най-добре отговарят на целта, те дават най-добра гаранция за защита на отделната личност срещу пристрастното и партийно прилагане на управителните закони и за поддържането на един установен правов порядък. Чрез това правовата държава намира своето осъществяване и за това с право те се смятат нейни най-съществени и характерни институти.

Остава ни още да видим как държавата урежда административните съдилища и каква е тяхната работа, а така също да определим отношението на правовата държава към въпроса за преследването на чиновниците, които при нарушение служебните си обязанности увреждат интересите на отделната личност.