

ПРИНЦИПЪТ НА СЛУЖЕБНОТО НАЧАЛО В АДМИНИСТРАТИВНИЯ
ПРОЦЕС ОТ 1879 г. ДО 1886 г.

Весела Колева

THE PRINCIPLE OF OFFICIAL BEGINNING IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS
FROM 1879 TO 1886

Vesela Koleva

Abstract: *In the article, by means of an analysis of the legislation adopted at the beginning of the Third Bulgarian State, a study has been carried out of the application of the principle of official beginning in the period 1879–1886, during which the state, administrative-territorial and judicial structure of the Principality of Bulgaria were established. The paper examines administrative proceedings for permitting the construction of private buildings and for determining taxes. It also traces the manifestation of the principle of official beginning in the establishment of violations and in the imposition of penalties by an administrative jurisdiction and by justices of the peace.*

Keywords: *official beginning; administrative proceedings; act to establish a violation; administrative justice; administrative jurisdictions; justice of the peace.*

Въведение:

Изграждането на държавното устройство, създаването на държавните институции и съдебната част, чиито основи са положени след Освобождението, продължава и след приемане на Конституцията на Княжество България през 1879 г. Закрити са административните съдилища, създадени по време на гражданското руско управление, административното правораздаване се осъществява от особени административни юрисдикции. Материята в областта на административния процес не е кодифицирана, няма ясни правила за правоприлагащата дейност на администрацията и правораздавателната на административните юрисдикции. Принципът на служебното начало не е изрично установен, което поставя въпроса за законодателното му уреждане, включително в законите и постановленията, приети по незаконодателен ред по време на режима на пълномощията.

Предмет на настоящата статия е изследване на принципа на служебното начало в законодателството, уреждащо производствата по издаване и отмяна на административни актове, тяхното оспорване и прилагането на принципа в развивалия се през този период административен процес. Изследването обхваща и производства по установяване на административни нарушения, налагане на административни наказания и тяхното оспорване, разкриващи спецификата на административнонаказателния процес в първите години след създаването на Третата българска държава. Статията е съобразена с дейвалото законодателство за периода 1879 г.– 1886 г.

Актуалността на въпроса, предмет на статията, се свързва с липсата на анализ на принципа на служебното начало в административния процес и в административнонаказателния процес за този ранен период на Княжество България. Статията има за цел да

направи ретроспективен анализ на нормативната уредба и да очертае специфичните проявления на принципа на служебното начало в административните производства пред органите на публичната власт, административните юрисдикции и углавните производства за простъпки и нарушения пред мировия и окръжния съд.

1. За понятието „принцип на служебното начало“.

Принципът на служебното начало е сред основните, ръководни начала на административния процес. Неговото спазване е задължение, гарантирано от закона. В правната теория е поддържана и тезата, че принципът на служебното начало предопределя правните норми, посредством които да бъде приложен. Нарушаването на принципа на служебното начало опорочава цялото административно производство, развиващо се пред административния орган и е основание за отмяна на издадения административен акт, води и до неправилно прилагане на съдопроизводствените правила в съдебната фаза на административния процес, което от своя страна съставлява порок на постановения съдебен акт.

Принципът на служебното начало е общ принцип, който намира приложение при осъществяване дейността на органите на изпълнителна власт в съответствие с принципа на разделение на властите и компетентността на органа, който извършва съответната дейност. Характерно за изпълнителната дейност е засиленото служебно начало, което в пряка връзка с принципа на законност, дава правни гаранции, че един административен акт ще бъде издаден от материално, териториално и персонално компетентен орган, при спазване на производствените правила и упражняване на предоставените правомощия по начин, който да съответства на целта на закона.

Правото и задължението на административния орган да събере служебно необходимите доказателства, да прецени всички факти и обстоятелства от значение за случая, да извърши служебна проверка по начин и със средства, които законът му предоставя, определят принципа на служебното начало като принцип на служебно дирене на обективната истина. Когато органът подходи формално и не изясни всички факти и обстоятелства от

значение за случая, нарушението на принципа на служебното начало, води до нарушение на принципа на истинност и свързаните с него производствени правила.

Принципът на служебното начало противостои, но същевременно и взаимодейства с принципа на диспозитивното начало като дава възможност административният орган да бъде сезиран със заявление от гражданин или организация, но след сезирането му административнопроизводствените действия да бъдат подчинени изцяло на принципа на служебното начало, което отрежда активна роля на администрацията като гарант за спазване на принципа на законност и защита правата на гражданите. Независимо дали производството е започнало служебно или по инициатива на гражданин или организация отношенията, които възникват след образуването му, съдържат властнически елемент, не са отношения между равнопоставени субекти както в гражданскоправните отношения и определят надмощно положение на органа на власт. Служебните действия, които последният трябва да извърши се изразяват в конституиране и уведомяване на заинтересованите лица за започналото производство, проверка за допустимост и основателност на искането, служебно събиране на доказателства, което не изключва процесуално съдействие от страните, назначаване на експертизи, огледи, призоваване на страни да дадат пояснения и като цяло изясняване на всички факти и обстоятелства от значение за случая. Тези действия на административния орган са резултат от задължението му служебно да придвижи производството и да го приключи в определения от закона срок. Непроизнасянето в срок на административния орган нарушава принципа на служебното начало, но не води автоматично до недействителност на акта, а е основание на заинтересованото лице да потърси защита за нарушените свои права от бездействието на органа.

Израз на служебното начало в административния процес е и задължението на органа, водещ производството, да приключи производството с административен акт. Законът предвижда и възможност за приключване на административното производство със споразумение като задължава административния

орган да осъществява процесуално съдействие на страните за законосъобразно и справедливо разрешаване на въпроса, включително със споразумение. „Служебното начало означава непосредствени действия от страна на администрацията, насочени към извършване на действията по производствата, създаване на условия за страните да реализират своите процесуални възможности, а не задължения за сключване на споразумение.“¹

В съдебното производство след като бъде сезиран, съдът служебно придвижва делото до неговото завършване със съдебен акт. Проверката на редовността на сезирането, конституирането и призоваването на страните, служебното назначаване на експертизи, оглед, проверката на административния акт за наличие на всички отменителни основания и без направено искане за това, са все проявления на принципа на служебното начало. Производството по делата позволява установяване на истината и доколкото едната страна е орган на публичната власт, призван да спазва принципа на законност, засиленото служебно начало и в съдебната фаза е напълно оправдано.

С не по-малък интензитет е проявлението на принципа на служебното начало в административнонаказателните производства. Актът за установяване на административно нарушение винаги се съставя служебно от предвидени в закона длъжностни лица, съдържа точно определени реквизити за доказване на редовност, изпраща се служебно на административнонаказващия орган и поражда задължение за него да образува административнонаказателно производство, ако не са налице пречки за това. Наказващият орган преди да издаде своя правораздавателен акт, обективизиран в наказателно постановление, извършва служебно проверка за редовността на акта от външна страна, факта на извършеното нарушение, самоличността на извършителя и неговата вина.

В изследвания период принципът на служебното начало не е прогласен изрично,

но може да бъде изведен чрез анализ на разпоредбите, в които се съдържа. Той съвпада със съответно задължение на органа на публична власт, обуславя задължението му да започне, проведе и приключи административното производство с административен акт или в административнонаказателното да състави акт за установяване на нарушение и издаде постановление при наличие на предпоставките за това. Служебното начало е силно проявено и в следващата фаза на административния процес, но след като началото ѝ е било поставено от жалба на засегнато лице или съобщение от полицейските и административни власти. При образуването на производствата пред особените административни юрисдикции и мировия съдия водещо е диспозитивното начало, но като допълващо служебното. Само едно лице, което смята, че негови права са нарушени, може да повдигне правен спор и да получи защита на неговите права и законни интереси, ако счита, че има нужда от такава. Съдът и административните юрисдикции не могат по свой почин да разрешат административноправен спор, ако страните по него не считат, че такъв съществува.

2. Проявление на принципа на служебното начало в административния процес в периода 1879 – 1886 г.

Служебното начало задължава органа да развие производството при спазване на общите и специални изисквания за конкретното производство и да приключи същото. В изследвания период няма закон, който да урежда цялостно издаването на административни актове. В отделните специални закони като форма, в която е облечено властническото волеизявление, са посочени „указ“ и „приказ“. Често думите „постановление“ и „наредба“ са използвани за определение на дадено разпореждане и същите не се приемат за нормативен акт по смисъла на съвременното законодателство. Производствата, които не започват служебно от органа, започват по прошение. Например прошение за дозволение за строителство на здание,² което се подава от

¹ Сивков, Ц. Споразумението по чл. 20 на Административно-процесуалния кодекс, С., Сиела, 2006, с. 19.

² Правила за строение на частни здания въ градовете, утвърдени от Негово Височество на 14 август 1881 година. ДВ, бр.59, 60/19, 22.VIII.1881г. ГОДИШЕНЪ СБОРНИКЪ ОТЪ ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА БЪЛГАРСКОТО КНЯЖЕСТВО. Приети и введени по незаконодателен редъ

собственика на земята в съответното градско общинско управление. Предвидено е задължително съдържание на прошениято и изисквания към приложенията като условие за редовност. В прошениято трябва да са посочени „званието и името на стопанина, в коя част (квартал), на коя улица и под кой номер е показано мястото, какво именно се предполага да се построи, преправи или поправи, името на лицето (архитектора), което ще нагледва работата.“ Към него се прилагат задължително документ за собственост, генерален план на двора и други чертежи в зависимост от това какъв вид строителство трябва да бъде разрешено. Прощението слага началото на административно производство, страна по което става собственикът на земята, подал искането. Изискването за доказване на правен интерес при подаване на искането за разрешаване на строителството предполага органът, който е сезиран, да извърши проверка за допустимост на образуваното производство и след като установи, че прошениято е подадено от собственик, да премине към проверка на редовността му, а именно дали представените планове са точни и верни, както и дали са подписани от съставителите им.

Ако прошениято е допустимо, редовно и удовлетворява изискванията на закона, в едноседмичен срок от получаването му градското управление изпраща на място своя архитект или техник, които извършват проверка дали представеният план съответства на особеностите на терена и отговаря на проекта. Градското управление се произнася с изразяване на мнение, което независимо от това дали е положително или изразява несъгласие, не приключва производството. Прощението, приложенията към него документи и мнението на градското управление се изпращат служебно на правителствения инженер за окончателно утвърждаване на проекта. Текстът на тази алинея на §29 от Правилата показва, че мнението на градското управление, ако е в посока да се уважи прошениято, представлява предварително утвърждаване на проекта. Предвиден е сложен фактически състав,

който наподобява съвременното съгласуване на инвестиционните проекти, въз основа на което се извършва одобряване на проектите. Доколкото в специалните закони, приети на по-късен етап, за строенето на частни здания и съответствието им с плановете на общината, отговаря кметът на общината, няма да бъде грешно твърдението, че под градско управление следва да се разбира кметът като управляващ общината.

Полученото от правителствения инженер мнение на градското управление слага началото на следващия етап в производството, този по одобряване на проекта. Правителственият инженер в рамките на своята компетентност извършва служебно проверка на представения проект и плановете към него и има право да поиска извършването на промени. Ако строителството на частната сграда е предвидено да се извършва в района на военно укрепление, правителственият инженер трябва да провери документацията и за наличие на становище от съответния агент от военно-инженерното управление, което да е изискано от градското управление. Производството приключва с утвърждаване на проекта или отказ за утвърждаването му. Правилата не поставят изискване за форма и съдържание на акта, с който се произнася правителствения инженер, но доколкото следващият параграф посочва какви действия се предприемат след утвърждаване на проекта, е логично предположението, че волеизявлението на правителствения инженер трябва да бъде в писмена форма и да е отразено върху самия проект. Правилата не предвиждат възможност за оспорване на отказ от утвърждаване на проекта. Производството се развива изцяло служебно след започването му и зависи от активните действия на администрацията.

Наличието на утвърден проект е основна предпоставка за издаване на „дозволенията за построяване по утвърдения план“. Производството се развива изцяло служебно и завършва с издаването на административен акт, за който е предвиден срок на действие от една година. Ако в този едногодишен срок от

през 1881–1882 година. Официално издание на Министерството на правосъдието, София, Държавна печатница, 1886.

издаване на дозволенията, строителството не бъде започнато, собственикът трябва да поиска ново разрешение по същия ред.

Историческият период, който обхваща нашето изследване, е време, в което се приемат закони за различните данъци и техните размери. Служебното начало е силно проявено в тези първи производства, осъществявани от органите на публичната власт и по тази причина предмет на статията е проявлението на принципа на служебното начало в административното производство по определяне на данъка десетък, събиран още от времето преди Освобождението.

Производството започва служебно и е обвързано с вида на данъка и начина на събирането му в натура. Записването в особена книга на имената на земеделците, площта на нивите, вида и количеството на засятото в тях семе и броя на снопите от градските и старейшинските селски съвети, под надзора на правителствените контролори, са действия по предварително установяване на задължението към държавата. Целият ход на производството е подчинен на служебното начало поради характера на отношенията, които възникват. С приемането на закона частните лица (земеделци) стават субекти на публичното право. За тях *ex lege* възниква задължението да предоставят информация за очакваната реколта, а впоследствие и на получената. Това е предвидено със закон и поражда валидно правно задължение, чието неизпълнение е скрепено със санкция, в случай че по вина на земеделците е причинена загуба на хазната. Няма свобода на волята, както и не е възможно отклонение от предписаното от закона поведение. Принципът на служебното начало е приложен единствено в защита на интереса на държавата. Частните лица са лишени от възможност да възразят или да представят доказателства в случай, че не са съгласни със записаното в особените книги. Самото записване има установително действие по отношение на правопораждащи факти, които подлежат на проверка и контрол.

Предаването на особената книга в окръжния съвет е основание за служебно извършване на проверка на редовността на

записванията, която се осъществява от членовете на окръжните управителни съвети и назначени от правителството особени контролори. Техните действия по оглед на мястото и преброяване на реколтата са свързани с установяване на данъка и са част от пораждаване на данъчното задължение. Способът за установяване на дълга е контролен. Проявление на принципа на служебното начало и гаранция за неговото спазване се наблюдава в задължението, което законът предвижда за контролорите и членовете на окръжните съвети да извършват действията си „най-точно и правилно“, а за злоупотреби и нарушения на закона да носят наказателна отговорност. Вярното съставяне на списъците за количеството на пресметнатите произведения е основание за тяхното утвърждаване от финансовия окръжен чиновник. Законът не поставя изискване за издаване на отделен административен акт, в който да бъде обективизирано волеизявлението на чиновника. Предпоставка за издаването му обаче е органът да е преценил всички факти и обстоятелства и да е установил верността на записванията. С утвърждаването на списъците завършва производството по определяне на данъка и като последица възниква данъчното задължение на конкретен земеделец, което дава право на държавата чрез нейните чиновници да изисква изпълнение на това задължение в натура. Отношенията, които се създават, са на власт и подчинение. От едната страна винаги е държавата, видът на данъка е установен със закон, размерът също е определен със закон. След като земеделецът е станал адресат на акта на окръжния финансов чиновник за него се поражда възможността да внесе данъка или да не го стори, но не и възможността да изрази съгласие или несъгласие със съществуването на този дълг. Внасянето на данъка се изразява в превозването на една десета част от събраната и изчистена храна от всеки земеделец под надзора на градските и старейшинските селски съвети в селския хамбар.

В края на същата 1880г. внасянето в натура на десетъчния налог е заменено с плащане в пари³. Производството включва две фази-едната по установяване на задължението за

³ Законът за десетъка, утвърден с Височайшият указ от 27 декември 1880 год. под №752. Годишен сборник от закони на Българското Княжество. Приети от II обикновено Народно Събрание. Официално издание от Министерството на правосъдието. София, Държавна печатница, 1886.

вносяне на десятък и втората-по определяне размера на данъка. Започва служебно със записването на всичките земи и плодни произведения. Тези предварителни установявания са основание за извършване на последващи действия по проверка и контрол и съставяне на особен акт от контрольорите. Първата фаза приключва с издаване на акта на окръжния финансов чиновник за утвърждаване на количеството на пресметнатите произведения, но след уведомяване от негова страна на финансовото министерство, не възниква задължение за плащане на данъка. Изтичането на предвиден в закона срок е условие колегиален орган-общо събрание, състоящо се от окръжния управител, финансовия чиновник, градско-общинския и окръжния съвет, както и околийския управител, да се самосезира и да започне производство за определяне на цените, на основание на които ще се плаща десятъкът. Решението на общото събрание се основава на закона, едностранно предизвиква правни последици, след като бъде утвърдено от Министерството на финансите, независимо от съгласието на адресатите, които ще понесат правните последици. Утвърждаването от министъра е гаранция за законосъобразност на административния акт и го превръща в юридически акт, който да предизвика служебното произнасяне на финансовия чиновник и съобщаването на дължимия десятъчен налог в пари на общинските съвети на всяко село поотделно. Едностранното определяне на цените е израз на активната роля на администрацията в производството по определяне на данъчните задължения и защита интересите на хазната. Проявлението на принципа на служебното начало се ограничава до започването, провеждането и приключването на двете фази от това особено административното производство без да гарантира защита на правата на земеделците. По отношение на издаваните от администрацията актове съществува презумпция за законност, обоснована с осигуряване на приходната част на държавния бюджет.

Връщането на десятъка в натура и възникналите бунтове принуждават Държавния

съвет и княза да приемат през 1883г. нов закон за преобразуване на десятъка в даждие (данък) от пари.⁴ Размерът на сумата, която ще плаща всяко село се определя служебно. Производството, в което се определя дългът на всеки жител, предвижда изпълнението на сложен фактически състав. Служебното извършване на действия и водещата роля на администрацията отново са подчертани, обусловени от защитата на важния държавен интерес. Следва да бъде посочено, че в този закон проличава и социална роля на принципа на служебното начало, изразяваща се в защита интересите на гражданите.

Размерът на задължението на всеки жител на общината се вписва служебно в особена книга въз основа решение на комисия, съставена от общинското управление и шест земеделци, избрани от останалите земеделци. Самият състав на комисията показва волята на законодателя определянето на това публично задължение да става при спазване принципа на справедливост (съразмерност) и по-слабо застъпено служебно начало, което би се проявило активно при едностранно произнасяне от страна на общинското управление. Властническото волеизявление, с което се определя всеки дълг, се изразява в подписване от окръжния съвет, окръжния управител и финансовия секретар на подписаната и подпечатаната от общинското управление поименна ведомост. Законът задължава тези органи при възникване на спор между общинското управление и данъкоплатците, свързан с намаляване или увеличаване на разпределения данък, да разрешат спора със справедливо решение. Извършването на правораздавателна дейност е нормативно установено и превръща окръжния съвет, окръжния управител и финансовия секретар в административна юрисдикция, чието решение е окончателно. Тази юрисдикция е длъжна да осигури законосъобразно провеждане на производството, да извърши служебна проверка по начин и със средства, които законът позволява и да се произнесе с административен акт, който, ако бъде издаден при спазване на тези производствени правила,

⁴ Законъ за преобразуване десятъка в даждие от пари, утвърденъ с Височайший указъ отъ 11 февруарий 1883 год. подъ №101. ГОДИШЕНЪ СБОРНИКЪ от ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ на БЪЛГАРСКОТО КНЯЖЕСТВО. Приети отъ Държавний Съветъ презъ 1881–1883 година. Официално издание на Министерството на правосъдието, София, Държавна печатница, 1886.

ще отговаря на изискването, което законът поставя, да бъде справедлив.

Предварителното установения размер на дължимия десятък в пари може да бъде изменян по искане на земеделците при унищожение на част или цялата реколта. Компетентен да се произнесе по заявлението е окръжният съвет въз основа на акт, съставен от общината за настъпилото бедствие и претърпените загуби. За да бъде нанесено намаление на десятъка във ведомостите е необходимо кумулативното наличие на определени предпоставки-решението на окръжния съвет да е мотивирано и да бъде утвърдено от министъра на финансите. След като изискването за мотиви е предписано нормативно, то е условие за законосъобразност на решението. Неспазването на това условие ще доведе до недействителност на акта и ще е основание министърът да не го утвърди поради невъзможност да се запознае с фактическите констатации на окръжния съвет и да извърши преценка дали приетото решение отговаря на изискванията за форма, посочени в закона.

Окончателното определяне на десятъка се осъществява с решение на окръжния съвет в присъствието на окръжния управител и финансовия секретар. В изпълнение на принципа на служебното начало този орган приема решение след като е предоставил възможност в производството да вземе участие общинското управление на всяко село, което в срок от 20 дни може да представи писмено възражение пред окръжния съвет. Законът не задължава окръжния съвет служебно да събира доказателства, но последователното използване на глаголите „разглеждат, решават, постановяват“ изисква решението на окръжния съвет да бъде издадено след като се обсъдят всички факти и обстоятелства от значение за случая, които биха били изложени във възраженията на общините. Въз основа на постановеното решение окръжните съвети съставят ведомост, която изпращат за утвърждаване в Министерството на финансите. Налице е сложен фактически състав, включващ издаване на административен акт и изготвяне на ведомост. За утвърждаването ѝ, като гаранция за законосъобразност на определения размер на

десятъка за всеки жител, служебно се изпраща и цялата преписка по съставяне на ведомостта, която включва препис от решението и възраженията на общините. Сумата се счита за окончателно определена и подлежи на внасяне след утвърждаване на ведомостта от министъра на финансите.

3. Проявление на принципа на служебното начало в административнонаказателния процес.

В изследвания период няма закон, който да определя общите правила за установяване на административните нарушения и налагането на административни наказания. Все още несвършената правна уредба по това време съдържа наказателни разпоредби в различни специални закони за деяния, които се наказват с глоба. Използваните термини, които не са част от съвременната правна терминология, поражда известна объркване при разграничаване на нарушенията от престъпленията. За нуждите на нашето изследване разделянето е извършено по тълкувателен път в зависимост от вида на наложеното наказание-затвор или глоба.

Административнонаказателният процес в началото на Третата българска държава обхваща фазите по констатиране на нарушението, налагане на наказание от мировия съд, оспорване на наложените наказания, въззивен контрол върху присъдата на мировия съдия и изпълнение на наказанията. Силно проявено е служебното начало и в уредените в специални закони производства по налагане на наказание от административнонаказателни юрисдикции.

3.1. Проявление на принципа на служебното начало в производството по углавните дела, които са подсъдни на мировите съдии.

Съдебното производство пред мировия съд може да започне служебно по непосредствено усмотрение на мировия съдия за престъпно действие, което подлежи на преследване без за това да е необходимо подаването на жалба от някое лице или по съобщение от полицейските или административните власти.⁵ Съобщението, издадено от административен орган, не е административен акт на административната власт. Съобщението сезира съда

⁵ Съгласно чл.7 от Закона за правото, което ще се зима при продажбата на домашен едър добитък, утвърден с Височайший указ от 5 декември 1880 год. под №714, „онези, които не би се съобразявали

и е основна предпоставка за започване на производството. Законът предвижда минимално задължително съдържание на съобщението като изискване за редовност-кога и къде е станало престъпното действие; върху кого пада подозрението и какви доказателства има за това; има ли граждански ищец и свидетели и местоживеенето на тези лица. Компетентните органи, които могат да съставят съобщението, също са нормативно определени-полицейски или административни власти.⁶ Съобщението се изпраща служебно в съда и има важна роля в процеса, тъй като чрез него се установява извършено нарушение, то сезира мировия съдия и го задължава да образува дело, което да придвижи, разгледа и реши. Подобно на акта за установяване на административно нарушение съобщението има и обвинителна функция срещу нарушителя пред мировия съдия. След образуване на делото нарушителят придобива качеството обвиняем. Производството се характеризира със засилено служебно начало, при приложението на което с оглед висока защита на държавния интерес, полицейските и административните власти събират доказателства, а нарушителят е лишен от възможността да представи възражения. Едва в качеството си на обвиняем може да даде обяснения пред мировия съдия.

Процесуалните действия на мировия съдия след като образува делото са подчинени на служебното начало. Той служебно придвижва производството до неговото завършване с присъда. Мировият съдия служебно проверява редовността на сезирането, конституира страните и ги призовава. Специфичният предмет на делото, свързан със спазване на реда на държавно управление, обуславя и засиленото проявление на служебното начало. Производството осигурява установяване на истината и в него като проявление на неразривната връзка между принципа на дирене на обективната истина и принципа на служебното начало, е предвидена възможността мировият съдия служебно да събира гласни доказателства, по

своя преценка да отложи разглеждането на делото и решението на делото, ако го намира за нужно, било за да направи оглед, било да изиска от страните или от полицията сведения, които са необходими за решението на делото. Мировият съдия може сам да задава въпроси, както към свидетелите, така и към обвинителя и обвиняемия за необходимите неща за разяснение на делото и да отстрани противоречията. Огледи, освидетелствания и претърсвания се извършват служебно от мировия съдия или полицията по негово разпореждане, но само тогава, когато той не може да се яви лично. Законът дава право да бъдат използвани специални знания на вещи лица, но не посочва дали мировият съдия ги назначава служебно или това става по искане на страните. Мировият съдия е длъжен да води протокол от заседанието, в който да запише показанията на свидетелите, на страните, на вещите лица, да го прочете на тези лица и те да подпишат протокола, ако са грамотни.

Проявление на служебното начало е и изискването в едно заседание мировият съдия да разгледа делото и да го реши. Той няма право да спира произнасянето под предлог за непълнота, неясност или противоречие на законите. Длъжен е да реши делото по смисъла на съществуващите закони и ако съществуват непълнота, неясност или противоречие, да основава решението на общия смисъл на законите. Мировият съдия се произнася първо по въпроса за вината или невинността на подсъдимия. Ако простъпката не е „сторена без намерение“ или не е от тези, които „не се вменяват във вина“, мировият съдия определя наказанието в пределите на най-високия размер, предвиден от закона, но може да намали същото по своя преценка. Предвидена е давност за налагане на наказанието, която се прилага служебно. Виновните се освобождават от глоба, когато в шестмесечен срок от извършване на простъпките, те не са станали известни на мировите съдии или на полицията, или когато

с наредбите на този закон, се предават от общините на мировите съдии и се наказват с глоба в полза на общината.“

⁶ Съдопроизводство по углавните дела, които са подсъдни на мировите съдии, утвърдено с Височайший указ от 23 май 1880г. под №226 и Годишенъ сборникъ отъ закони на Българското Княжество. Приети отъ II обикновено Народно Събрание. Официално издание отъ Министерството на правосъдието. София, Държавна печатница, 1886.

в продължение на същия срок не е провеждано за тях никакво производство⁷.

Мировият съдия се произнася с присъда, която е длъжен да обяви първо публично в кратка форма в същото заседание, в което е приключило делото. За окончателната форма на присъдата законът поставя изискване за задължително съдържание като гаранция за спазване на принципа на законност и за редовността на съдебния акт. Присъдата на мировия съдия влиза в сила, ако в срок от 24 часа от първоначалното ѝ обявяване нито една от страните не е посочила, че ще я обжалва или въпреки направеното изявление, в законоустановения двуседмичен срок жалба срещу присъдата не е постъпила. Влязлата в сила присъда се изпраща служебно от мировия съдия за изпълнение. Ако паричната глоба не бъде заплатена доброволно, служебно започва производство по събирането ѝ въз основа на издаден изпълнителен лист от мировия съдия.

При обжалване на присъдата, мировият съдия издава разписка за жалбата, но няма задължение служебно да изпрати на другата страна копие от жалбата. Това действие извършва само по искане на страната. Служебно е длъжен да изпрати в окръжния съд жалбата заедно с обжалваната присъда и отнасящите се към делото протоколи с цялото производство, т.е. цялото дело със събраните по него доказателства. Подадената в срок жалба срещу присъдата на мировия съдия има суспензивен ефект и спира изпълнението на присъдата с изключение при обжалване само на възнаграждение (обезщетение) за повреди и загуби.

В производството пред окръжният съд съдът има задължение служебно да извърши същите процесуални действия, които извършва и мировия съдия, но при спазване на специфични правила. Съдът не призовава страните, но няма пречка те да се явят лично или чрез повереник. Неявяването на страните не е процесуална пречка за разглеждане на делото, освен ако съдът реши друго. Окръжният съд е инстанция по същество и производството

пред него се характеризира с проявление и на служебното, и на диспозитивното начало. В изпълнение на принципа на диспозитивното начало страните могат да представят доказателства, да водят свидетели-както тези от първата инстанция, така и нови, които не са могли да се явят пред мировия съдия. Съдът служебно по свой почин може да реши да се направи отново оглед, изследване, оценка или пак да се разпитат свидетели. В този случай възлага това на член от състава и отлага делото до изпълнение на тези действия. В производството пред окръжния съд участва и прокурор, който съгласно чл.49 от Закона за устройство на съдилищата от 1880г. действа като орган на министъра на правосъдието. Спазването на съдопроизводствените правила изисква преди постановяване на присъдата съдът да предостави възможност на помощника на прокурора да обясни значението на представените доказателства, да посочи законите, които са относими към делото и да даде заключение. Последната е на обвиняемия или повереника му. За извършването на тези действия съдът следва да следи служебно. Присъдите на окръжния съд по делата на мировите съдии са окончателни и не подлежат на обжалване пред апелативния съд. Съдът решава по същество и потвърждава присъдата на мировия съдия или постановява нова, но само в пределите на жалбата. Принципът на служебното начало не намира проявление и не задължава окръжния съд служебно да извършва преценка за валидност, допустимост и съответствие на присъдата с материалния закон.

В специални закони е предвидено установяването на нарушението да става с акт, който да създаде задължение на друг орган да предприеме последващи действия, за да бъде наказан нарушителят. Подробен регламент на производството по установяване на нарушение и налагане на наказание се съдържат в Закона за митниците от 1885г.⁸ Всяко нарушение, предвидено и наказуемо от Закона за митниците от 1885г., се констатира чрез акт, съставен веднага след откриването, а за случаите,

⁷ Пак там. Уставъ за наказанията, които мировите съдии могат да налагат, утвърденъ с Височайший указъ от 3 юний 1880 год. подъ №235.

⁸ Законъ за митниците, утвърденъ съ Височайший указ на 8 януарий 1885г. под №3, ДВ., бр.8/24 януарий 1885г. Сборникъ отъ Действующите закони въ Княжество България по Министерството на Финансите и по Министерството на Търговията и Земледелието (за 1878 до 2-й февруарий 1896

предвидени в чл.94 от закона(за взимане на двойно и тройно мито, както и за конфискуване на стоките), се прави постановление само върху декларацията, което има окончателна сила. Производството по установяване на нарушението започва служебно, по инициатива на орган, открил нарушението, при наличието на определените в закона предпоставки: извършено деяние, което е предвидено в Закона за митниците като нарушение, наказуемо със законоустановено наказание. Засиленото служебно начало е обусловено от това, че деянията, които осъществяват състава на нарушенията по Закона за митниците от 1885г., са сред деянията, насочени срещу „нормалното функциониране на изпълнителната власт като цяло или срещу отделни нейни проявления.“⁹ Също така не би било погрешно да се определи и като посегателство „не само срещу реда на държавно управление, а въобще срещу жизнените интереси на отделни граждани или групи хора“¹⁰ поради факта, че митата са основен източник на приходи в държавния бюджет. Правилното им определяне и събиране води до възможността да бъдат предоставяни публични блага на населението посредством разходването на средства за различни дейности като благоустройство, изграждане на административни сгради, пътища, железници, разширяване на мрежата на пощите и телеграфите и др.

На органите, които са заловили контрабандни стоки (полицейски, митнически и горски стражари), законът не предоставя компетентност да съставят акт. Право да констатира нарушенията имат митарствените чиновници от каквато и да било степен, финансовите агенти, градските и околийски началници и всички полицейски чиновове. За да бъде констатирането в съответствие със закона, трябва съставеният акт да бъде подписан поне от двама от посочените чиновници. Тези, които хванат контрабандата, се приемат за свидетели.

Когато нарушението е извършено далеч от митарствените учреждения и няма възмож-

ност да се състави акт на място, стоките, които съставляват нарушението, а така също и обвиняемите и средствата за превозване на контрабандата се изпращат под конвой в най-близкото митарствено учреждение, което съставя надлежния акт, прави опис и оценява стоките. Законът предвижда задължително съдържание на акта за установяване на нарушението като изискване за неговата редовност: 1. време и мястото на съставянето; 2. име, презимето и званието на чиновниците, които съставят акта, а така също и на свидетелите или лицата, които са задържали контрабандата или открили нарушението; 3. времето и мястото, където е станало нарушението; 4. името, презимето, званието и местожителството на обвиняемите; 5. отговорите и обясненията, които са дали обвиняемите, а така също и показанията на свидетелите; 6. видът, качеството, количеството и стойността на конфискуваните предмети; 7. сумата на полагащата се глоба и 8. действията, които съставляват нарушението и членовете от закона, които се отнасят до него.

Обвиняемите се призовават да присъстват при съставяне на акта, който и подписват заедно с тези, които го съставят. Ако не се явят, в акта се прави за това надлежната забележка. Ако обвиняемият присъства на съставянето на акта, след като чу се прочете съдържанието, се поканва да го подпише. Ако откаже или заяви, че е неграмотен, в акта се прави надлежната забележка. Съставянето на акта в присъствие на нарушителя е гаранция за защита на неговите права на по-късен етап в процеса, но и действие, което осигурява законосъобразното провеждане на административнонаказателното производство за това нарушение.

Когато нарушението е извършено посредством фалшиви или преправени документи, към акта трябва да се посочи подробно същността на фалшивостта или прибавката. Документите, подписани и подпечатани, без изменение от страна на чиновниците, които констатира нарушението, се прилагат към акта. Конфискуваните стоки, както и акта,

год.). Официално издание на Министерството на Правосъдието. С.: Печатница на Ив. Г. Говедаров и Сие, 1896.

⁹ Сивков, Ц. Административно наказване /материалноправни и процесуални проблеми/. С.:Софи-Р, 1998, с. 33.

¹⁰ Пак там. с. 34.

се препращат до управителя на най-близката митница за по-нататъшно разпореждане.

Съставеният акт се изпраща служебно в митницата. Актът има много важно място в този процес и то се определя от функциите, които той изпълнява: 1. чрез него служебно се установява, че е извършено нарушение на Закона за митниците; 2. служебното му изпращане в митницата сезира управителя и поражда задължение за него в срок от 3 дни след съставяне на акта да издаде постановление за конфискацията и глобата, което се подписва от управителя и секретаря на митницата. Съдържащото се в закона посочване на нарушителя като обвиняем показва и третата функция на акта за установяване на нарушението. Съставеният акт и актосъставителят осъществяват обвинителна функция срещу нарушителя пред наказващия орган¹¹.

Законът не предвижда възможност след като бъде сезиран управителят на митницата да извърши служебно проверка по редовността на акта, а е длъжен да издаде постановление като приеме за установени констатациите, направени с него. Препис от акта и постановлението, заверени от митницата, се дават срещу разписка на обвиняемия, а ако той отсъства съобщаването се извършва посредством залепване на вратата на митарственото управление в срок от 24 часа след съставяне на постановлението.

Всяко постановление, заедно с акта, се представя най-късно в срок от 24 часа от съставянето му, чрез управителя на митницата в Министерство на финансите, което след като ги прегледа, ги утвърждава или не, в течение на 8 дни. Правната сила на постановлението като правораздавателен акт произлиза от волеизявлението на управителя на митницата, а не от утвърждаването. Утвърждаването представлява допълнителна гаранция за законосъобразността на постановлението, но на обжалване подлежи само постановлението. Актът, с който то е утвърдено или не, не може да бъде оспорен и не подлежи на отделна пре-

ценка. Това, което ще се изпълнява, е самото постановление и ако то страда от порок, утвърждаването не може да го санира. Утвърждаването на акта разкрива неговата четвърта функция в това производство: да служи за неоспоримо доказателство пред съда.

Утвърдените постановления от финансовото министерство се съобщават на осъденото лице чрез управителя на митницата. Ако постановлението не бъде обжалвано пред окръжния съд в двунеделен (двуседмичен) срок от съобщението, то придобива сила на изпълнителен лист. Обжалването на постановлението сезира окръжния съд, който назначава делото за разглеждане, след което служебно конституира и призовава страните. Глава 4 „За окръжните съдове“ от Закона за устройство на съдилищата от 1883г.¹² не съдържа разпоредба, която да дава право на окръжния съд служебно да събира доказателства. Утвърдените чрез одобрително постановление на финансовото министерство актове служат за неоспорими доказателства пред съда, освен ако бъдат обявени за фалшиви. Съдът не може да отнема силата на актовете, освен в случай, когато са извършени нарушения на формалностите, предписани за констатиране на нарушенията. Не може да намалява конфискациите и глобите, когато са основани на закона.

Заклучение

Извършеният анализ на законодателството, прието в началото на Третата българска държава показва силно проявление на принципа на служебното начало в развивалите се административни и административнонаказателни производства пред органите на публичната власт и мировия съдия. Засиленото служебно начало е обусловено от необходимостта за висока степен на защита на интересите на държавата и в частност тези на хазната. Политическата обстановка в страната и големият брой необразовано население също са оказали влияние върху приемането на закони, които задължават административните власти служебно да извършват редица действия, как-

¹¹ В този смисъл Сивков, Ц. Административен процес на Република България. Лекции. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995, с.8. ISBN 054-07-0726-9.

¹² Законъ за устройство на съдилищата, утвърденъ съ Височайшии указъ отъ 5 февруарий 1883 год. подъ № 70. ГОДИШЕНЪ СБОРНИКЪ от ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ на БЪЛГАРСКОТО КНЯЖЕСТВО. Приети отъ Държавнии Съветъ презъ 1881–1883 година. Официално издание на Министерството на правосъдието, София, Държавна печатница, 1886.

то за сигурност и бързина на производството, така и като гаранция за защита правата на населението.

Въпреки премахването на административните съдилища административно правосъдие е осъществявано от административни юрисдикции. Развивалите се пред тях производства също се характеризират със силно проявление на принципа на служебно-начало.

Ретроспективният анализ, който извършихме, показва че още след Освобождението е създадено законодателство, което не отстъпва по нищо на законодателството в областта на административното правосъдие на европейските държави и е основа за немалка част от производствата в съвременния административен процес.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

Сивков, Ц. Споразумението по член 20 на Административно-процесуалния кодекс, София: Сиела, 2006. // Sivkov, Ts. Sporazumenieto po chlen 20 na Administrativno-protseualnia kodeks, S., Siela, 2006.

Сивков, Ц. Административно наказване / материалноправни и процесуални проблеми/. София: Софи-Р, 1998. // Sivkov, Ts. Administrativno nakazvane /materialnopravni i protseualni problemi/. S.: Sofi-R, 1998.

Сивков, Ц. Административен процес на Република България. Лекции. С.: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995. // Sivkov, Ts. Administrativen protses na Republika Bulgaria. Lektsii. S.: Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 1995.

Годишен сборник от закони на Българското Княжество. Приети от Търновското Учредително Народно Събрание през 1879 г. Официално издание на Министерството на правосъдието. София, Държавна печатница, 1887. // Godishena sbornika ota zakoni na Balgarskoto Knyazhestvo.

Prieti ota Tarnovskoto Uchreditelno Narodno Sabranie prez 1879g. Ofitsialno izdanie na Ministerstvoto na pravosadieto. Sofia, Darzhavna pechatnitsa, 1887.

Годишен сборник от закони на Българското Княжество. Приети от II обикновено Народно Събрание. Официално издание от Министерството на правосъдието. София, Държавна печатница, 1886. // Godishena sbornika ota zakoni na Balgarskoto Knyazhestvo. Prieti ota II obiknovenno Narodno Sabranie. Ofitsialno izdanie ota Ministerstvoto na pravosadieto. Sofia, Darzhavna pechatnitsa, 1886.

Сборник от Действующите закони в Княжество България по Министерството на Финансите и по Министерството на Търговията и Земледелието (за 1878 до 2-й февруарий 1896 год.). Официално издание на Министерството на Правосъдието. С.: Печатница на Ив. Г. Говедаров и Сие, 1896. // Sbornika ota Deystvuyushite zakoni va Knyazhestvo Bulgaria po Ministerstvoto na Finansite i po Ministerstvoto na Targoviyata i Zemledeliето (za 1878 do 2-y fevruariy 1896 god.). Ofitsialno izdanie na Ministerstvoto na Pravosadieto. Sofia: Pechatnitsa na Iv. G. Govedarov i Sie, 1896.

ГОДИШЕН СБОРНИКЪТ ОТ ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА БЪЛГАРСКОТО КНЯЖЕСТВО. Приети от Държавния Съвет през 1881–1883 година. Официално издание на Министерството на правосъдието, София, Държавна печатница, 1886. // GODISHENA SBORNIKA OT ZAKONI I POSTANOVLENIA NA BALGARSKOTO KNYAZHESTVO. Prieti ota Darzhavniy Saveta preza 1881–1883 godina. Ofitsialno izdanie na Ministerstvoto na pravosadieto, Sofia, Darzhavna pechatnitsa, 1886.

ГОДИШЕН СБОРНИКЪТ ОТ ЗАКОНИ И ПОСТАНОВЛЕНИЯ НА БЪЛГАРСКОТО КНЯЖЕСТВО. Приети и введени по незаконодателен ред през 1881–1882 година. Официално издание на Министерството на правосъдието, София, Държавна печатница, 1886. // GODISHENA SBORNIKA OTA ZAKONI I POSTANOVLENIA NA BALGARSKOTO KNYAZHESTVO. Prieti i vvedeni po nezakonodatelena reda prez 1881–1882 godina. Ofitsialno izdanie na Ministerstvoto na pravosadieto, Sofia, Darzhavna pechatnitsa, 1886.