

ВТОРИЯТ ДЪРЖАВЕН СЪД (1910 – 1914) ЗА СТРОИТЕЛНИ „ЗАКОНОНАРУШЕНИЯ”, ИЗВЪРШЕНИ В СОФИЙСКА ОБЩИНА

Евгени КОСТОВ

Abstract: *The Institute for constitutional Ministerial criminal liability in Bulgaria is based on article 155–159 from the Constitution of the Bulgarian Principality, adopted in 1879. It provides for a specific procedure through which the members of the government to be judged outside of the civil courts. From 1880 to 1923, through this procedure four trials were held. In this case, we focus on the work of the Second State Court (1910 – 1914), in particular – criminal offenses in construction activities committed in Sofia Municipality. The author makes a conclusion different from that of the State prosecution – namely there are no legal grounds for the former minister of public buildings, roads and communications Iv. Halachev to be held accountable.*

Key words: *ministerial criminal offenses, Sofia municipality*

JEL: K42

Проблемът за конституционната министерска наказателна отговорност в България е разглеждан по-подробно в близкото минало от специалисти по конституционно право предимно в теоретичен аспект [Balamezov, S. 1914, 1940, 1941], но е сравнително по-слабо застъпен в изследванията на съвременната българска историография [Manolova, M. 1989; Palangurski, M. 1993; Gesheva, I. 1997, 2003; Galunov, T. 1998, 2013; Penchev, P. 2011]. И докато разработките на повечето автори от последните години се фокусират върху по-обща теоретични въпроси или върху работата на конкретен държавен съд, то са налице и някои тематични проучвания, целящи да проследят развитието на наказателната процедура по време на Първия, Втория и Третия държавни съдилища само в определено направление [Kostov, E. 1999].

Конституционно основание за започване на парламентарна процедура по търсене на углавна отговорност спрямо министри са приетите на 9 април 1879 г. чл. чл. 155–159 от основния закон на Княжеството. Те въвеждат института на конституционната министерска наказателна отговорност. Особе-

но важен е чл. 155, визиращ престъпленията, за които могат да бъдат съдени министрите – „за измяна на Отечеството или на княза, за нарушения на конституцията, за предателство или за някаква вреда, причинена на Княжеството за лична полза”. В членове 156–158 най-общо се предвижда начинът, по който ще стане предаването на министрите на съд. Чл. 159 ограничава правата на държавния глава да амнистира провинили се министри. Цялостната процедура подробно е разработена в Закона за съдене на министрите (ЗСМ), приет през октомври 1880 г. След години този закон трикратно претърпява изменения – през 1919, 1923 и 1924 г. С изключение само на ЗСМ от 1924 г. останалите три закона предвиждат сходен начин на откриване на процедурата, определяне на анкетна и следствена комисии, компетенциите им, съставът на Държавния съд и т.н. [Gesheva, I. 1997; Kostov, E. 1999]. Най-същественният въпрос, отнасящ се до углавната министерска отговорност (тук не засягаме политическата), може да се формулира така: кои са пределите, до които министрите отговарят по реда на углавната конституционна отговорност и за всички ли свои противозаконни действия би трябвало те да бъдат привлечени по този ред? Този и други въпроси по наше мнение намират сполучлив отговор в дял I, наречен „Министерска отговорност”, от доклада на парламентарната комисия, натоварена през 1901 г. да прецени действията на кабинета Т. Иванчов – В. Радославов. В този дял евентуалните престъпни деяния на министрите се подразделят в три категории: „1/ Частните престъпления на министрите, които са извършени от тях като от частни лица...; 2/ Престъпления от общ характер, които са извършени от министрите при изпълнение на служебните им задължения (например нарушаване на конкретни права на граждани – Е. К.); 3/ Престъпления, които са извършени от министрите със силата на предоставена им от законите власт, като са направили лошо или непотребно употребление с тази власт.” По първите две категории министрите се съдят от обикновени съдилища, но все пак във втория случай е необходимо разрешение от НС. Само върху третия раздел престъпления обаче се простира углавната министерска отговорност. Твърде важно е уточнението, почерпано от проучване законодателството на някои европейски държави, че „министерските престъпления, за които министрите отговарят по реда на углавната конституционна отговорност, обикновено не

се определят”. Оттук следва и предоставянето на дискреционна власт на Държавния съд, който би трябвало да е освободен от политически съображения. Подходящи са примерите, че „един министър може да се измами върху справедливостта и полезността на една война..., той може да се измами в полезността на една финансова операция” и т.н., от което следва, че съдиите трябва да имат правото да преценят съображенията, които са наложили определени конкретни действия [Doklad. 1901]. Направихме тези уточнения неслучайно, тъй като тези ясни теоретични постановки се изкривяват при прилагане процедурата на института на конституционната министерска наказателна отговорност и в определена степен се влияят от политически съображения.

Демократическата партия, дошла на власт през януари 1908 г., е подложена на силен натиск от опозицията, която желае да се пристъпи към процедурата за въвеждане в действие на института на министерската отговорност, предвидена в Закона за съдене на министрите от 1880 г. Огромната част от опозицията желае да бъдат съдени министрите от т. нар. второ стамболовистко правителство (1903 – 1908) заради извършени мащабни според опозицията злоупотреби. На 22 февруари 1910 г. е направено предложение за сформирание на парламентарна изпитателна комисия, която да разгледа управлението на страната през периода 5 май 1903 г. – 16 януари 1908 г. и да оцени действията на някои бивши министри от правителствата на Рачо Петров, Димитър Петков и д-р Петър Гудев. Три дни по късно предложението е одобрено и е назначена 15-членна комисия. Веднага след закриването на сесията на Народното събрание започва напрегната работа. На 11 ноември с.г. при откриването на следващата сесия е представен докладът на комисията, като през декември 1910 г. е назначена нова 12-членна парламентарна следствена комисия. Тя има за задача да доосветли някои недостатъчно подробно изложени факти. Този доклад е представен в парламента на 6 февруари 1911 г. Решението за предаване на петима министри – д-р П. Гудев, Р. Петров, Н. Генадиев, ген. М. Савов и Ив. Халачев, на Държавен съд е гласувано на 13 февруари 1911 г. след оживени дебати. Само два дни по-късно е назначена тричленна особена следствена комисия. Разследването продължава около година и половина, като са разпитани близо 600 свидетели и са про-

учени огромен брой документи. Самият обвинителен акт е публикуван на 1 февруари 1913 г. [**Popov, J. 1986; Obvinitelen akt. 1913**].

Обвинителният акт съдържа обвинения спрямо някои министри от споменатите правителства – Рачо Петров (бивш министър-председател и министър на външните работи и изповеданията), д-р Петър Гудев (бивш министър-председател и министър на вътрешните работи), д-р Никола Генадиев, бивш министър на търговията и земеделието), генерал Михаил Савов (бивш министър на войната) и Иван Халачев (бивш министър на обществените сгради, пътищата и съобщенията). Тези обвинения са от най-различно естество, свързано с профила на съответното министерство. Налице е своеобразна палитра от обвинения със стопански характер – например за закононарушения, свързани със строителството на различни жп линии, отдаването на концесии, снабдяване на армията с боеприпаси и други материали и т.н. Държавният обвинител предава съответния министър на Държавен съд и в повечето случаи ходатайства да бъде признат за виновен не само за нарушаване на Конституцията и за вреда, причинена на държавата за лична полза, но и за нарушаване на съответни закони, свързани с профила на конкретното министерство. Сред тези обвинения само едно засяга градоустройствената дейност и е свързано с дейността на министър Иван Халачев. От тази гледна точка си позволяваме да го представим, макар мащабът на евентуалните закононарушения в този случай е „по-скромен”. Хронологията и същността му са следните.

През февруари 1904 г. софийският жител Рафаел Леви (в обвинителния акт той е представен като „добър и стар търговец на железарски стоки”) прави заявление пред софийска община, с което иска утвърждаването на „един план на бъдеща постройка на ул. „Пиротска”, състояща се от 3-етажна къща и склад” [**Obvinitelen akt. 1913**: 631]. Още тук искаме да изтъкнем, че той е имал на ум в бъдеще да преобразува тази сграда в малка фабрика, а е избрал този „олекотен начин”, тъй като наредба на софийското градско управление предвижда предприятия да се изграждат извън града. Зданието е построено през 1905 г., а през следващата година предприемачът прави постъпка пред Министерството на търговията и земеделието (МТЗ) да му разреши да се ползва от облагите по Закона за насърчаване на местната индуст-

рия, приет през 1904 г. Той получава такава и впоследствие започва внос на машини и съоръжения, необходими за железарската му фабрика. Тази му дейност е преустановена от полицейските власти със съдействието на кмета на София Марин Тодоров, който преценява действията на Р. Леви за незаконни. Неговата преценка се основава на факта, че предприемачът не е имал разрешение за инсталиране на фабрика, а само „построяване на къща и склад” [Obvinitelen akt. 1913: 632–633].

Следва интензивна преписка между министър Ив. Халачев и ръководството на софийската община. Въпреки становището на служители на МТЗ министър Халачев позволява да се изпълни писменото желание на Рафаел Леви, който вече е склонен след 5 години да преустанови дейността на фабричното предприятие. За да обоснове разрешението си Ив. Халачев се основава на чл. 47, буква б, от Закона за благоустройството, според която фабрични заведения втора категория при някои условия може да се строят в близост до частните жилища (в изложението ще бъде посочено защо обвинението не приема тези основания) [Obvinitelen akt. 1913: 633].

На друго становище е кметът М. Тодоров и неговите колеги. Те некократно писмено настояват, въпреки указанията на министър Халачев до окръжния управител в посока, благоприятна за Леви, че случаят е от компетенцията на софийското кметство и че то запрещава предприемачът да продължи дейността си, тъй като той самоволно е изменил строителния план и приспособил зданието за железарска фабрика. Доводите, че действията на Раф. Леви са противозаконни, са подробно изтъкнати например в писмото на софийския кмет до МТЗ от 4 август 1907 г.:

„...Съществува на работата се заключава в това, че на Рафаел Леви на 5 май 1904 г. е бил утвърден ... план за железарски склад, обаче това лице е изменило плана и приспособило зданието за железарска фабрика, като за тая цел е докарало потребните машини. Това действие на Р. Леви е противозаконно, защото:

1) нарушен е чл. 41 от Закона за благоустройството, според който изменението на един план не може да стане без разрешението на Общинското управление;

2) според чл. 44 от същия закон утвърдените планове трябва да се из-

пълняват точно;

3) според чл.45 разрешителните билети са в сила само в течение на една година;

4) според чл. чл. 47 и 49 за постройката на фабрични заведения се изискват известни предварителни формалности от технически, хигиенни и пр. характер, нещо, което в дадения случай не е било извършено;

5) според чл. 67, когато се констатира отклонения от разрешителния билет, от утвърдения план или изобщо от разпоредбите на закона, работите по постройката се спират;

б) според забележката към чл.20 от Закона за изменение и допълнение на Закона за благоустройството не се допускат в столицата никакви индустриални заведения и работилници вътре в строителната граница на града...” [Obvinitelen akt. 1913: 634].

Министър Халачев, вече раздразнен, слага следната резолюция на това писмо: „...Резолюцията ми от ... непременно да се изпълни. На общината ще се съобщи, че тия спирания на моите разпореждания виновните ще отговорят пред съд. Разрешението на Леви спазва най-напред интересите на общината, която му е разрешила по-рано да построи работилница завинаги, а аз му разреших за 5 години да важи инсталацията му, като даде за това писменото си съгласие. Де е и къде се нарушават градските интереси и от кого се не спазват плановете?” с. 635. Кметството обаче не отстъпва – то търси „арбитър” в лицето на Министерството на вътрешните работи. В рапорт до министъра на това ведомство софийският кмет продължава да поддържа твърдата си позиция утвърден е само план за къща и склад [Obvinitelen akt. 1913: 635].

Поставен в деликатно положение, министър Халачев променя подхода си. Той лично посещава софийския кмет за устни обяснения и последният, „омилостивен” заради високото внимание, докладва случая пред Общинския съвет на заседание, проведено се на 13 октомври 1907 г. Решено е, стъпвайки върху предхождащото разрешение на министерството, да се позволи на предприемача да осъществява производствена дейност, но само за 4 години [Obvinitelen akt. 1913: 636]. Така е коригиран 5-годишният срок, разрешен преди това от Халачев, на 4-годишен – най-вероятно кметството да запази

известно достойнство заради „отстъплението” си.

На какво се дължи тази твърда позиция на министъра? Тук е същината на обвинението срещу Ив. Халачев. Според твърдения на самия Раф. Леви пред следствената комисия в качеството му на свидетел и на неговия адвокат А. Франгя министър Халачев е получил подкуп чрез посредничеството на трети лица, единият от които народният представител Кръстю Станчов. Самоличността на другия не може да се установи (впоследствие също). Предложението Леви да се срещне с двамата е направено от Майр Елиезер – познат на Леви. Забележителното обаче е, че пред Особената следствена комисия Франгя посочва, че посредниците не са споменавали името на Халачев, а пък Елиезер отговаря, че не се е срещал с народния представител Кр. Станчов по този въпрос – в обвинителния акт се твърди, че Елиезер лъжесвидетелства [**Obvinitelen akt. 1913:** 642].

Логичният извод е, че след всичко това няма никакво доказателство дадените пари – 5300 лв. под формата на две полици, да са достигнали до министъра. Възможен вариант е той да е съдействал на евентуалната молба от страна на Кр. Станчев поради близки лични отношения или поради партийна „солидарност”, но без да е взел пари. Ако пък предположим, че Ив. Халачев е взел подкуп, то от юридическа гледна точка това не можа да се докаже.

В обвинителния акт се коментира и друг случай на даден от Раф. Леви подкуп, предназначен за други лица, към което министър Халачев няма никакво отношение.

Държавният обвинител преценява, че не са изпълнени условия, залегнали в чл. 47, буква б. В обвинителния акт е посочена самата алинея (буква б), която гласи: „...Във втората категория ще влизат язове, мелници, фабрики и пр., които могат да не бъдат отдалечени от частни жилища, *щом се построят по начин, който да гарантира спокойствието на съседите и техните интереси* в хигиенично и в икономическо отношение”. Министърът се обвинява, че се е разпоредил, без да има към момента действащ правилник, който между другото е трябвало да бъде изработен не от МТЗ, а от столичния градски съвет [**Obvinitelen akt. 1913:** 638]. Не се коментира на лице ли са условията за прилагане на чл. 47 от Закона за благоустройството.

С други думи, търси се буквата на закона, а не смисълът.

Това конкретно обвинение към бившия министър на обществените сгради, пътищата и съобщенията Иван Халачев (той е подведен под отговорност и за други свои действия) може да се резюмира в две посоки, както е представено в обвинителния акт. Първо, чрез нарушаване на конкретни членове от Закона за благоустройството той бил нарушил Конституцията, тъй като в нея е заложен принципа, че управлението трябва да става точно според законите. Второ, налице било постигане на лична облага, която е получил от благодетелстваното лице. Освен това била причинена вреда на държавата, защото живеещото до фабриката население претърпявало безпокойство и предполагаеми здравословни проблеми. В конкретен вид „Държавното обвинителство” намира, че „...бившият министър на Общите сгради... Ив. Халачев... е умишлено нарушил чл. 41 – 44, 46 – 49 и 77 от Закона за благоустройството, а заедно с това – и чл.43 и 44 от Конституцията, като с това е нанесъл и вреда на държавата за лична полза, вследствие на което и по силата на чл.155, 156, 157 и 158 от Конституцията, го предава на Държавен съд – за нарушение на Конституцията и за някаква вреда, причинена на държавата за лична полза и ходатайства за бъде признат за виновен и наказан по чл.2 и 3 от Закона за наказанията, които се налагат за престъпленията, предвидени в чл.155 на Конституцията [**Obvinitelen akt. 1913**: 644].

Нашето мнение спрямо тези обвинения е следното. Първо, обвинението е юридически несъстоятелно, тъй като не е доказано, че Халачев е приел подкуп. Второ, на даден етап и самата софийска община дава разрешителното за работа на фабриката за период от 4 години, т.е. ако обвинението има претенции за действията на Ив. Халачев, то би трябвало да се търси отговорност по други закони и спрямо ръководството на общината. Трето, още в началото на обвинението и по-нататък в текста Рафаел Леви преднамерено се представя, освен като „добър и стар търговец”, но и като „нешастен български гражданин”. Пита се, защо този „добър гражданин”, предвид предприемаческите му намерения, не е подал по надлежния ред заявление за изграждане на фабрика, а е предпочел представения усложнен вариант. Дали пък нему е било неизгодно да строи извън града, каквито се изискванията на Закона за благоустройството, а е смятал да намери начин да изгради малката

фабрика непосредствено до дома си?

Междувременно общественият интерес по процедурата на Втория държавни съд позаглъхва най-вече поради политически причини. Към времето на публикуването на обвинителния акт – февруари 1913 г., се разгаря втората фаза на Балканската война срещу Турция. Монархът дава указания процесът да бъде отложен. Чак след националната катастрофа, към края на 1913 г., опозиционните партии отново поставят въпроса за продължаването му, което и става на 7 февруари 1914 г. Ситуацията става „заплетена”, тъй като от м. юли 1913 г. Народнолибералната партия е съставна част от управляващата либерална коалиция, в която участва с други две партии. Затова един от народнолибералните лидери – министър Добри Петков, ясно схваща, че реномето на партията непрекъснато спада и поради това ходатайства пред министър-председателя Васил Радославов да направи необходимото за прекратяването на процеса. Цар Фердинанд и премиерът съдействат това да се случи, предвид и на други важни политически съображения. Така се стига до напрегнатите парламентарни дебати на 23 и 24 юли 1914 г., в резултат на които е взето решение за снемане отговорността от обвиняемите бивши министри [Popov, J. 1986].

REFERENCES

Balamezov, Stefan. 1914. *Министрите, тяхната роля и тяхната власт в парламентарната монархия.* [Ministrite, tiahnata rolia i tiahnata vlast v parlamentarnata monarhia]. Sofia. (in Bulgarian)

Balamezov, Stefan. 1940. *Сравнително и българско конституционно право. Ч. 2.* [Srvnitelno i bulgarsko konstitucionno pravo. Ch. 2]. Sofia. (in Bulgarian)

Balamezov, Stefan. 1941. *Министерската отговорност в България. Увод. Анкети и обвинения. Процеси. Видове и случаи на блам.* [Ministerskata otgovornost v Bulgaria. Uvod. Anketi i obvinenia. Prosesi. Vidove i sluchai na blam]. Sofia. (in Bulgarian)

Doklad. 1901. *Доклад на Парламентарната комисия до XI ОНС (Първа извънредна сесия) по предложението за даване под съд министрите от кабинета на Т. Иванчов.* [Doklad na Parlamentarnata komisia do XI ONS

(Parva izvanaredna sesia) po predlojenieto za davane pod sad ministrите ot kabineta na T. Ivanchov]. Sofia. (in Bulgarian)

Galunov, Todor. 1998. *Втората национална катастрофа. Процесът. Виновниците.* [Vtorata nacionalna katastrofa. Procesat. Vinovnicite.] V. Turnovo: Izd. Faber. (in Bulgarian)

Galunov, Todor. 2013. *Третият държавен съд. Български министри на подсъдимата скамейка.* [Tretiat darzhaven sud. Bulgarski ministri na podsadimata skamejka]. V Tarnovo. Izd. Faber (in Bulgarian)

Gesheva, Iordanka. 1997. *Министерската отговорност по Търновската конституция и по конституционните проекти (1889 – 1947).* [Ministerskata otgovornost po Turnovskata konstitucia i po konstitucionnite projekti (1889 – 1947)]. *Исторически преглед*, 3/97, 19–36. (in Bulgarian)

Gesheva, Iordanka. 2003. *Парламентарните анкетни комисии по министерската отговорност 1884 – 1923.* [Parlamentarnite anketni komisii po ministerskata otgovornost 1884 – 1923.] Sofia. (in Bulgarian)

Kostov, Evgeni. 1999. *Транспортната проблематика и институтът на конституционната министерска наказателна отговорност в България (1895–1923).* [Transportnata problematika i institutat na konstitucionnata ministerska nakazatelna otgovornost v BulgariJa (1895–1923).] Sofia: Izd. Vanyo Nedkov. (in Bulgarian)

Manolova, Maria. 1989. *Парламентаризмът в България. 1879–1894.* [Parlamentarizmat v Bulgaria. 1879–1894] Sofia: Izd na BAN. (in Bulgarian)

Markov, Georgi. 1998. *Нашумелите международни афери на Третото българско царство.* [Nashumelite mezhdunarodni aferi na Tretoto bulgarsko tzarstvo.] St. Zagora: Izd. Zemla. (in Bulgarian)

Obvinitelen akt. 1913. *Обвинителен акт против Рачо Петров, д-р П.Т. Гудев, д-р Никола Генадиев, Иван Халачев по обвинението им в нарушение на Конституцията чрез систематическо нарушение на законите във вреда на държавата за лична полза.* [Obvinitelen akt protiv Racho Petrov, d-r P. T. Gruev, d-r Nikola Genadiev, Ivan Halachev po obvinenieto im v narushavane na Konstituciata chrez sistematicheskoto narushenie na zakonite vav vreda na darjavata za lichna polza]. Sofia. (in Bulgarian)

Palangurski, Milko. 1993. *Първият държавен съд.* [Parviat darzhaven

sud]. *Епохи*, 3/1993, 44–71. (in Bulgarian)

Penchev, Pencho. 2011. *Как се наливаха основите. Към ранната история на българската корупция (1879–1912 г.).* [Kak se nalivaha osnovite. Kum rannata istoria na bulgarskata korupcia (1879–1912 g.)]. Sofia: Izd. Riva. (in Bulgarian)

Попов, Zheko. 1986. *Народнолибералната (стамболовистката) партия в България 1903 – 1920. 1986.* [Narodnoliberalnata (stambolovistkata) partia v Bulgaria 1903 – 1920]. Sofia: Izd. Nauka i izkustvo. (in Bulgarian)

Correspondence address:

Evgeni Kostov – Associate Professor, PhD
University of National and World Economy,
Department Political Economy
Student Town, 8 dekemvri Blvd., 1700 Sofia
E-mail: evgenykostov@abv.bg