



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. №

273 КЛ 9/18г.

Дата

09.08.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-09 .....  
09.08. 2018 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 9 за 2018 г., одобрено с Решение № ..,557..... на Министерския съвет от 2018 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Бойко Борисов)



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**от Министерския съвет на Република България**  
**по конституционно дело № 9 за 2018 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 3 юли 2018 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 9 за 2018 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на чл. 225, ал. 3 от Закона за съдебната власт.

С Определение № 88 от 27 март 2018 г. по гр. дело № 1167 от 2017 г. тричленен състав на ВКС, гражданска колегия, четвърто отделение, е установил несъответствие на разпоредбата на чл. 225, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) с чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 1 и 5 във връзка с чл. 31, ал. 3 и 4 от Конституцията, като е постановил спиране на касационното производство и сезиране на Конституционния съд.

В искането на тричлениния състав на ВКС до Конституционния съд се твърди, че правото на освобождения от длъжност магистрат да получи обезщетение по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ е част от защитеното от Конституцията право на труд. Въведеното от законодателя в чл. 225, ал. 3 от ЗСВ ограничение за изплащане на обезщетението на магистрата до приключване

на наказателното или дисциплинарното производство срещу него не е обусловено от легитимна цел и надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието. По този начин се нарушават конституционните изисквания на чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 1 и 5 във връзка с чл. 31, ал. 3 и 4 от Конституцията.

При обсъждане на конституционсъобразността на законови разпоредби, допускащи ограничение на основни права на гражданите, следва да се преценява дали по допустим от Конституцията начин е намерен балансът между основните конституционни принципи по чл. 57, ал. 1 за неотменяемост на основните конституционни права на гражданите и по чл. 57, ал. 2 за недопускане злоупотреба с основните конституционни права или упражняването им по начин, който да накърнява права или законни интереси на други, така и с общия конституционен принцип за защита на обществения интерес. Допустимо е ограничаване на основни конституционни права на гражданите, при положение че е намерен такъв баланс между посочените принципи, който не нарушава Конституцията. Законодателната целесъобразност е в конституционно допустими граници тогава, когато ограничаването на правото е съразмерно, пропорционално на защитавания интерес.

В оспорената разпоредба на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ обаче не се засяга конституционно защитеното право на труд, поради което и не може да се поставя въпрос за конституционно допустима пропорционалност на законово ограничение на основно конституционно право.

Считаме, че искането на тричленния състав на ВКС е неоснователно и необосновано по следните съображения:

1. Конституционният законодател в чл. 133 от Конституцията предвижда условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите да се уредят в закон. Правоотношенията на съдии, прокурори и следователи са уредени в ЗСВ съобразно конституционната делегация и при субсидиарното прилагане на Кодекса на труда за неуредените в устройствения закон въпроси. Това са

административни правоотношения по изпълнение на платена държавна служба в изпълнение на функциите по осъществяване на съдебната власт.

В чл. 225, ал. 1 от ЗСВ се предвижда при освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател с повече от 10 години стаж на такава длъжност той да получи еднократно парично обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години има в органите на съдебната власт, но не повече от 20. Уредбата в чл. 225, ал. 2 от ЗСВ предвижда това обезщетение да не се изплаща в случаите: на влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; при наложено наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност; при получена отрицателна комплексна оценка от последната атестация; в случаите по чл. 308, ал. 3 (системно неизпълнение или друго тежко нарушение на служебните задължения, както и тежко нарушаване на престижа на съдебната власт).

Според оспорената разпоредба на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ в случаите, когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем за извършване на умишлено престъпление или по отношение на него е образувано дисциплинарно производство, обезщетението не се изплаща до приключване на наказателното или дисциплинарното производство.

Основанията за освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и магистрати са изчерпателно изброени в Конституцията. Основанията за освобождаване на магистрат, свързани с личното му противоправно поведение, са влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление (чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията), и тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт (чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията). Освобождаването на магистрата от длъжност на тези основания законодателят в чл. 225, ал. 2 от ЗСВ основателно свързва с определени неблагоприятни последици в материален аспект. Възможността за заобикалянето на тази правни

последници е законово преодоляна с гаранционната норма на чл. 225, ал. 3. Липсата на такава гаранционна норма ще засегне законовата забрана за изплащане на обезщетение по чл. 225, ал. 2 до степен забраната да се превърне в декларативна, когато последва осъждане или дисциплинарно освобождаване.

Оспорената разпоредба на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ е в пълно съответствие с конституционната делегация по чл. 133 за уредба в закон, тя охранява обществения интерес и принципа на справедливостта като компонент на конституционния принцип на правовата държава по чл. 4, ал. 1.

2. В искането на състава на ВКС се твърди, че е ограничено правото на труд по чл. 48 от Конституцията, защото обезщетението по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ е еквивалент на дължимото трудово възнаграждение, това е валидно възникнало гражданско притезание с трудовоправен характер за вече положен труд, което има за цел да обезщети магистратите за неблагоприятните последици, докато приспособят живота си към новото социално положение при липса на гарантиран месечен доход, осигуряващ задоволително жизнено равнище.

Правото на парично обезщетение по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ възниква при наличие на няколко законови предпоставки: правоотношението с магистрата да е прекратено, независимо на какво основание, с изключение на влязла в сила присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление или е наложено дисциплинарно наказание – дисциплинарно освобождаване от длъжност, като преди прекратяване на правоотношението магистратът трябва да е придобил най-малко 10 години стаж на магистратска длъжност.

Това обезщетение по правна характеристика е гратификационно обезщетение, то е израз на отблагодаряване за дългогодишната работа на магистрата, но не е еквивалент на трудово възнаграждение и няма характер на обезвреда. Затова както определянето на такъв вид обезщетение, така и

на неговия размер е въпрос на преценка на законодателя по целесъобразност.

Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите на Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г.: „Начинът на определяне на възнагражденията на съдиите и прокурорите не е уреден на конституционно ниво, поради което определянето им е въпрос на законодателна целесъобразност.“

На по-силно основание тази констатация се отнася за обезщетението по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ, защото то дори не е компонент на правото на труд, не е негов задължителен елемент, каквото е трудовото възнаграждение.

Правото на еднократно парично обезщетение при прекратяване на правоотношението за работа не е защитено от Конституцията право, каквито са правото на трудово възнаграждение, правото на отпуск, правото на безопасни условия на труд. Затова предоставените със закон права, които не произтичат директно от конституционно защитеното право на труд и нямат задължителен характер, са израз на държавна политика, която е изцяло в сферата на социалната и финансовата целесъобразност. Такъв благодарствен характер за дългогодишна работа на служителите и работниците при придобиване от тях на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст имат и обезщетението по чл. 106, ал. 3 от Закона за държавния служител и обезщетението по чл. 222, ал. 3 от Кодекса на труда. Техният размер е значително по-малък от размера на обезщетението по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ, но това е още един аргумент, че този въпрос е изцяло в преценката на законодателя по целесъобразност, а не касае конституционосъобразността на законовата уредба.

В оспорената разпоредба на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ е предвидено отлагателно условие за изплащане на гратификационното обезщетение – приключване на наказателното производство чрез неговото прекратяване или постановяване на оправдателна присъда, или приключване на дисциплинарното производство без налагане на наказание дисциплинарно

освобождаване от длъжност. Следователно законодателят не е предвидил лишаване от обезщетение, както се твърди в искането, а е отложил изплащането му с оглед на предотвратяване получаването от магистрат на обезщетение за отблагодаряване, когато наказателното, съответно дисциплинарното, производство приключат с осъждане или с дисциплинарно освобождаване. Това отлагателно условие е предвидено с оглед на високия стандарт за изискуемо поведение от страна на магистратите предвид и завишените към тях изисквания на законодателя за назначаване и за освобождаване (чл. 162 и чл. 165 от ЗСВ). Конституцията и ЗСВ изискват отговорно, безпристрастно и в обществен интерес упражняване на магистратската дейност.

В чл. 117, ал. 1 от Конституцията е поставена цел пред съдебната власт да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Съобразно своето място в системата на съдебната власт съдиите осъществяват правосъдието (чл. 119 от Конституцията), прокурорите осъществяват надзор за спазване на законността (чл. 127 от Конституцията), следователите осъществяват разследване на наказателните дела в случаите, предвидени в закона (чл. 128 от Конституцията). Съдебната власт е част от държавната власт, органите на съдебната власт са държавни органи, чиято основна функция се осъществява от магистратите. Законодателят е поставил високи изисквания не само за начина на конкретно изпълнение на длъжността на магистратите, но и за моралното и професионалното им поведение в периода на изпълнение на тази функция. Тези високи изисквания са поставени, защото когато държавата овластява едно лице от нейно име да осъществява правосъдие, тя задължително следва да изисква съответният магистрат да има безукорно лично и професионално поведение. Престижът и авторитетът на отделния магистрат е престиж и авторитет на държавната функция, която той изпълнява, а следователно – и на самата държава. В защита на този обществен интерес е разпоредбата на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ. Тя не ограничава конституционното право на труд по чл. 16 и чл. 48, а следователно не накърнява и компонентите за правна сигурност и

материална справедливост на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Що се отнася до твърдението, че освободените от длъжност магистрати се лишават от източник на доход при отлагане изплащането на обезщетението, следва да се отбележи, че те не са лишени от възможността да упражняват правото си на труд извън органите на съдебната власт или да получават пенсия, ако са придобили такова право.

3. В искането на тричленния състав на ВКС се твърди, че в оспорената разпоредба правото на обезщетение се ограничава с непропорционална цел, като за аргумент се привеждат мотиви от Решение № 1 от 2017 г. на Конституционния съд по к.д. № 6 от 2016 г., които не са относими към предмета на това конституционно дело. Разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от ЗСВ е обявена за противоконституционна, тъй като според Конституционния съд тя ограничава изрично посочено в Конституцията основание за освобождаване от длъжност поради подаване на оставка, а това основание е равнопоставено на друго конституционно основание - дисциплинарно освобождаване от длъжност. Реализирането на правомощието на Висшия съдебен съвет за дисциплинарно наказване на магистрати и лишаването им от еднократното парично обезщетение нямат характеристиките на основания, с които Конституцията свързва възможността за ограничаване на правото на подаване на оставка.

Изрично обаче в мотивите на това решение Конституционният съд определя въпроса за изплащане на благодарственото парично обезщетение по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ като „право на законодателя да уреди по своя преценка правните последици“. И още от тези мотиви:

„В случая срещу правото по чл. 48, ал. 3 от Конституцията – всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа, не стои друго конституционно право. Ако законодателят счита, че трябва да има негативни правни последици за съдиите, прокурорите и следователите, които при наличието на образувано срещу тях дисциплинарно производство



подават оставка, той може да ги уреди в Закона за съдебната власт или в други закони, без обаче да ограничава правото им на освобождаване от длъжност поради оставка. Справедливостта като общочовешка ценност според преамбюла на Основния закон изисква съдиите, прокурорите и следователите, извършили тежки дисциплинарни нарушения, да не получат парично обезщетение, но този справедлив резултат може да бъде постигнат и без да се накърнява свободата на професия и място на работа, защитавана от чл. 48, ал. 3 от Конституцията, а чрез друго по-балансирано законодателно решение.“

Следователно допустимо е по преценка на законодателя магистратът, който подава оставка при образувано срещу него дисциплинарно производство, да бъде лишен от правото на обезщетение по чл. 225, ал. 1. А в хипотезата по чл. 225, ал. 3 от ЗСВ само се отлага изплащането на обезщетението до приключването на наказателното или дисциплинарното производство. При това сравнение може да се направи категоричен извод за неоснователност на претенцията за недопустимо от Конституцията ограничаване на права с непропорционална цел в оспорената разпоредба. Точно обратното: разпоредбата е в пълно съответствие с конституционно защитената ценност за справедливост и конституционно установените основания за освобождаване от длъжност поради противоправно поведение на магистрата и свързаните с него неблагоприятни правни последици .

4. В искането на тричленния състав на ВКС се твърди, че еднакво се третират лицето, срещу което само е повдигнато обвинение, и лицето, което вече е осъдено с влязла в сила присъда, като не се изплаща обезщетение и в двата случая в противоречие с презумпцията за невиновност по чл. 31, ал. 3 от Конституцията.

В тази връзка се цитират мотиви от Решение № 7 на КС от 2016 г. по к.д. № 8 от 2015 г., които не са относими към предмета на това конституционно дело. Разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 5 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) е обявена за противоконституционна,

защото тя поставя знак за равенство между ограничението, налагано в резултат на осъждане, и това, възникващо вследствие само на образувано наказателно производство, като не осигурява ефективен корекционен механизъм за защита в случаите, когато ограниченията се оказват неотменими дори при постановяване на оправдателна присъда или при прекратяване на наказателното производство, послужило като основание за постановяването на отказа за издаване на разрешение или за неговото отнемане. Това е така, защото до изтичане на регламентираните в ЗЗКИ срокове – една година по чл. 57, ал. 6, съответно три години по чл. 59, ал. 6, лицето няма право да кандидатства за заемане на длъжност или за изпълнение на конкретна задача, свързани с работа с класифицирана информация, дори и в тези срокове образуваното наказателно производство да е било прекратено или да е била постановена оправдателна присъда.

За разлика от хипотезата по чл. 40, ал. 1, т. 5 от ЗЗКИ в оспорената разпоредба на чл. 225, ал. 3 от ЗСВ няма знак за равенство по отношение на неблагоприятните последици, защото при прекратяване на наказателното производство или при постановяване на оправдателна присъда на магистрата се изплаща еднократното обезщетение по чл. 225, ал. 1 от ЗСВ.

5. В искането на тричленния състав на ВКС се твърди, че обвързването на изплащането на обезщетението с приключването на образуваното наказателно производство, което може да е с прекомерна продължителност, е неоправдано ограничение, което надхвърля необходимото за осъществяване на правосъдието по чл. 31, ал. 4 от Конституцията. Посочва се, че разумен е срокът, който е балансиращ между правата на обвиняемия и интересите на обвинението според тълкуването на Конституционния съд в мотивите на Решение № 7 от 2004 г. по к.д. № 6 от 2004 г.

Следва да се отбележи, че цитираните мотиви за разумен срок се отнасят до процесуални срокове, установени в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) относно прекратяване на наказателното производство при невнасяне в срок на обвинителен акт от прокурора.

Опасенията на подателя на искането са от евентуално бавно наказателно производство, но те може да са въпрос на конституционосъобразност на уредба, ако се оспорват норми от процесуалния закон. В мотивите на това решение Конституционният съд посочва, че установяването на точния размер на разумните процесуални срокове е въпрос на законодателна целесъобразност. Бавното правосъдие обаче е проблем най-вече на правоприлагането.

Предвиденото отлагателно условие по чл. 225, ал. 3 не е ограничение, необходимо за осъществяване на правосъдието. Конституционната норма на чл. 31, ал. 4 изисква да не се налагат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието. Такава цел обаче не се защитава в оспорваната разпоредба, защото обвиняемите магистрати са с вече прекратени правоотношения и нямат съответното длъжностно качество, в което биха могли да повлияят негативно на развитието на производството. Единственото предназначение и цел на законовата уредба е да не се допусне изплащане на обезщетение като благодарност, като награда за дългогодишна работа на магистрати, които след получаването му бъдат осъдени или дисциплинарно освободени. Очевидно в тези случаи на санкциониране поради противоправно поведение магистратът не следва да бъде възнаграден с обезщетение.

Предвид изложените съображения считаме, че искането на тричленния състав на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 225, ал. 3 от Закона за съдебната власт поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 1 и 5 във връзка с чл. 31, ал. 3 и 4 от Конституцията е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**