



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София  
ул. Екзарх Йосиф, 12  
Изх. № 11-10-002  
Дата ..... 22-07-2016

Администрация – тел./факс 980-76-32

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 231 кх 6/16  
Дата 25.07.2016

ДО  
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам Ви извлечение от протокол № 29, т. 21 от заседание на Пленума на Висшия съдебен съвет, проведено на 21 юли 2016 година, ведно със становище по конституционно дело № 6/2016 г., касаещо противоконституционност на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от ЗСВ, на Ваше разпореждане.

*Приложение: съгласно текста.*

**ПРЕДСТАВЛЯВАЩ  
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ:**

**ДИМИТЪР УЗУНОВ**

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

---

**ИЗВЛЕЧЕНИЕ**

от протокол № 29  
от заседанието на Пленума на Висшия съдебен съвет,  
проведено на **21 юли 2016 г.**

**ДОПЪЛНИТЕЛНИ ТОЧКИ**

**21. ОТНОСНО:** Проект на решение относно искането на  
Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на  
чл. 166, ал. 3 от Закона за съдебната власт

**ПЛЕНУМЪТ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

**РЕШИ:**

**21.1. ПРИЕМА** становище по искането на Върховния касационен  
съд за установяване на противоконституционност на чл. 166, ал. 3 от Закона за  
съдебната власт.

**21.2. ИЗПРАЩА** становището по конституционно дело № 6/2016  
г. на Конституционния съд.

**ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ:** /п/ Димитър Узунов

Вярно с оригинала,  
Адм. секретар:

М. Гуркова

МГ/



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

### СТАНОВИЩЕ

на Пленума на Висшия съдебен съвет,  
прието с решение по протокол № 29 от 21 юли 2016 г.  
по искането на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционност  
на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от Закона за съдебната власт

В искането на Върховния касационен съд относно оспорената разпоредба на чл. 166, ал. 3 ЗСВ се сочи, че противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 4 и чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията. Съображенията са, че със закон противоконституционно е изключена възможността съдия, прокурор или следовател да бъде освободен от длъжност при подаване на оставка, ако срещу него е образувано дисциплинарно производство, до приключването му. Според съда, подаването на оставка е безусловно конституционно основание за освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател – арг. чл. 129, ал. 3, т. 2 КРБ и всеки закон, който въвежда допълнителни предпоставки или пречки за прекратяване на магистратското правоотношение противоконституционно стеснява предметния обхват на чл. 129, ал. 3, т. 2 КРБ.

Конституционните разпоредби, визирани в искането на съда, прокламират, че:

- Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната – чл. 4, ал. 1;
- Никой не може да бъде заставян да извършва принудителен труд – чл. 48, ал. 4;
- С навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестиране, с решение на съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет, съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми. Те, включително лицата по ал. 2, се освобождават от длъжност само при подаване на оставка – чл. 129, ал. 3, т. 2.

Съгласно чл. 166, ал. 3 ЗСВ, съдия, прокурор или следовател не може да бъде освободен от длъжност по чл. 165, ал. 1, т. 2<sup>1</sup>, ако срещу него е образувано дисциплинарно производство, до приключване на производството.

Становището на Пленума на Висшия съдебен съвет е, че разпоредбата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ не противоречи на конституционните текстове на чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 4 и чл. 129, ал. 3, т. 2 КРБ, по следните съображения:

Преценката за конституционносъобразност на оспорения текст трябва да бъде направена с оглед правното естество на правоотношението на съдиите, прокурорите и следователите и основанията за прекратяването му, на дисциплинарната им отговорност и обхвата на дисциплинарната власт на Висшия съдебен съвет.

Правната доктрина е дефинирала правоотношението на магистратите като самостоятелен вид публични правоотношения по изпълнение на държавна служба при осъществяване на съдебната власт като отделен вид държавна власт по смисъла на чл. 8 от Конституцията<sup>2</sup>. Разбирането за публичноправен мандат е възприето и в съдебната

<sup>1</sup> Чл. 165, ал. 1, т. 2 ЗСВ - съдия, прокурор и следовател се освобождава от длъжност при подаване на оставка;

<sup>2</sup> Проф. д-р В. Мръчков "За характера на правоотношенията на съдии, прокурори и следователи", сп. Административно правосъдие, бр. 3/2006 г. Вж. също Ем. Мингов, „Още за характера на правоотношенията в съдебната власт.“ – Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков. С., Труд и право, 2014, с. 175-192.



## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

практика. Върховният административен съд с определение № 811/27.01.2005 г. на ВАС по адм. д. № 290/2005 г., 5-членен с-в, е приел, че магистратите работят по правоотношения на публичноправен (пожизнен за магистратите) мандат, от които имат всички права по Закона за съдебната власт, а за неуредените в него въпроси имат права като по трудово правоотношение, освен тези които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. И при действащия Закон за съдебната власт няма основание за друго правно разрешение. Правоотношенията на съдии, прокурори и следователи, въз основа на които осъществяват държавната съдебна власт, са властнически правоотношения. Те са юридически отношения на власт и подчинение между органа, който назначава магистратите и съдията, прокурора и следователя, който изпълнява служебните функции по осъществяването на правосъдието.

Органът, който назначава съдиите, прокурорите и следователите е Висшият съдебен съвет. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе относно статуса и правомощията на Висшият съдебен съвет. Според Конституционния съд, Висшият съдебен съвет е конституционно създаден, специфичен колективен административен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта ѝ. По Конституция той е създаден, за да осъществява кадровата политика в самостоятелната съдебна власт<sup>3</sup>. Чрез него създадената от глава Шеста на Конституцията организация на съдебната власт се “самоуправлява” и гарантира нейната независимост от другите власти.

Същността на съдебната власт като държавна власт е уредена на конституционно ниво в Глава шеста от Конституцията и развита на законово ниво в Закона за съдебната власт. Тя се състои в защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата – чл. 117, ал. 1 КРБ. Тази защита се изразява както в опазването им от накърняване, така и в защита, когато техните права и законни интереси са засегнати и увредени. Защитата им се осъществява чрез упражняването от магистратите специфични за съдебната власт функции и правомощия. Това налага особен и специфичен за съдиите, прокурорите и следователите ред за тяхното назначаване, повишаване, понижаване, освобождаване и прекратяване на техните правоотношения, така че да гарантират сигурност в правното положение и независимост на съдиите, прокурорите и следователите и подчинението им само на закона.<sup>4</sup>

Свободното упражняване на служебните функции от магистратите (защитено от несменяемостта и функционалния им имунитет) от своя страна е базисно условие за независимо правосъдие. Именно като гаранция за независимостта на магистратите при изпълнение на функционалните им правомощия, в чл. 129, ал. 3 КРБ е предвидено, че с навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет, съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми и се освобождават от длъжност само при изрично изброените основания в т. 1 – 5.

Прекратяването на правоотношението на магистратите като акт, обратен на неговото възникване, е обусловено от съдържанието на правоотношението.

<sup>3</sup> Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г.

<sup>4</sup> В т. см. проф. д.ю.н. В. Мръчков “За характера на правоотношенията на съдии, прокурори и следователи”, вж. също Ем. Мингов, „Още за характера на правоотношенията в съдебната власт.” – Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков, С., Труд и право, 2014, с. 175-192.



## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

Предвиденото в чл. 129, ал. 3, т. 2 „подаване на оставка” като способ и основание за прекратяване на правоотношението следва да бъде анализирано в светлината на функционалните права и задължения на магистрата, изпълващи съдържанието на правоотношението. Както се подчерта по-горе, спецификата на правоотношението изисква гарантиране и защита на публичния интерес за ефективно правосъдие в разумен срок. Поради това подаването на оставка не е безусловно – законодателят е предвидил като условие за приемането ѝ приключване на възложените преписки и дела – чл. 166, ал. 2 ЗСВ<sup>5</sup>. В тази връзка не е определил лимитативно срок за предизвестие, с изтичането на който правоотношението се прекратява, а е определил минималния такъв – не по-малко от един месец<sup>6</sup> и възможност за преценка на заявителя, с оглед изпълнение на законовото условие да приключи задълженията си. От тази гледна точка, срокът на предизвестие се посочва в заявлението за освобождаване и не обвързва императивно адресата. Висшият съдебен съвет разполага с правото да провери изпълнено ли е законовото условие и съответно да приеме подадената оставка с нарочно решение. Следователно, подаването на оставка не е достатъчно да предизвика целения правен ефект да прекрати правоотношението на магистрата автоматично с изтичане на срока на предизвестие, а е необходимо изрично волеизявление на административния орган за освобождаване от заеманата длъжност. Това изискване е въведено на законово ниво, за да препятства недобросъвестното забавяне или осуетяване на правораздаването и е израз на разбирането, че правото на магистрата да подаде оставка не може да има приоритет пред задължението към участниците в процеса за ефикасно правосъдие в разумен срок и в този смисъл не е безусловно.

В този ракурс трябва да се разгледа и колизията между правото на магистрата да подаде оставка и правото на административния орган да реализира предоставената му от конституционния законодател дисциплинарна власт.

Дисциплинарната власт за налагане на дисциплинарно наказание на магистратите принадлежи на Висшия съдебен съвет. Като носител на дисциплинарната власт, колективният орган е длъжен при сезиране с предложение за налагане на дисциплинарно наказание на магистрат от оправомощените за това лица<sup>7</sup>, при наличие на достатъчно данни за дисциплинарно нарушение и изпълнение на законовите предпоставки, да образува и проведе дисциплинарно производство, което да приключи с решение за ангажиране на дисциплинарната отговорност и налагане на дисциплинарно наказание или отказ да наложи дисциплинарно наказание на лицето.

Изпълнението на иманентно присъщата цел на правораздаването изисква от магистратите да спазват процесуалните срокове, ефикасно и в разумен срок да решават възложените им дела и преписки и съобразяват поведението си в професията и обществото с етичните стандарти. Нарушаването на някое от тези изисквания е основание за търсене на дисциплинарна отговорност – арг. чл. 307 ЗСВ. В този смисъл основната цел при упражняване на дисциплинарната власт от административния орган е защитата на публичния интерес правосъдието да се осъществява от съдии, прокурори

<sup>5</sup> В срока на предизвестие съдията, прокурорът или следователят е длъжен да изготви всички актове по делата и преписките, които са му разпределени, а нови дела и преписки не му се разпределят – чл. 166, ал. 2 ЗСВ.

<sup>6</sup> Съдия, прокурор или следовател подава оставка с най-малко едномесечно предизвестие – чл. 166, ал. 1 ЗСВ.

<sup>7</sup> Вж. чл. 312, ал. 1 ЗСВ.



## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

и следователи, които притежават необходимите професионални качества и интегритет за упражняване на функционалните си правомощия.

В този контекст, с разпоредбата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ законодателят е осигурил възможност на субекта на дисциплинарна власт да проведе и приключи дисциплинарното производство, водено срещу дисциплинарно привлеченото лице при наличие на законовите основания за това. Целта на нормата е охрана на надделяващия обществен интерес и препятстване на възможността за избягване на дисциплинарна отговорност от дисциплинарно привлеченото лице чрез реализиране на субективното право на оставка, с произтичащите благоприятни последици – запазен професионален и морален авторитет и право на обезщетение по реда на чл. 225, ал. 1 ЗСВ. Поставянето под условие неговото осъществяване в зависимост от приключване на дисциплинарното производство, започнало в резултат на упражнената дисциплинарна власт от административния орган, не е израз на неправилен (в см. противоконституционен) дисбаланс в правата на страните по правоотношението. Обратното би означавало, че от момента на подаване на заявление за освобождаване от магистрата, административният орган не разполага в пълен обем с правото си да проведе и приключи дисциплинарното производство и ангажира дисциплинарната отговорност на същия, т.е. трябва или да го реализира непременно до изтичане на срока на предизвестие, което е правно и житейски невъзможно (под приключване в чл. 166, ал. 3 ЗСВ се има предвид постигнат стабилитет на административния акт) или изтичането на последния да съставлява основание за прекратяване на дисциплинарната процедура. Подобна хипотеза не намира опора както в конституционните норми, така и в законовите разпоредби. Другото разбиране води до извод, че приключването на всяко дисциплинарно производство би могло да бъде осуетено чрез подаване на оставка и съответно – изходът му поставен в зависимост единствено от волята на дисциплинарно привлеченото лице. В този контекст, тезата за безусловното освобождаване на магистрата, със съответните благоприятни последици в правната му сфера от чистото професионално досие, при наличие на висящо дисциплинарно производство за неизпълнението на служебни задължения или накърняване на интегритета, не може да се счита за съответна с целта на конституционните норми, които уреждат професионалния статус на магистратите, в т.ч. на закрилата от произволно прекратяване на правоотношенията им.<sup>8</sup>

Предвид изложеното, въведената законова забрана да се приеме подадената оставка и се освободи съдията, прокурора или следователя от длъжност на това основание до приключване на дисциплинарното производство не стеснява противоконституционно предметния обхват на чл. 129, ал. 3, т. 2 КРБ и текстът на чл. 166, ал. 3 ЗСВ не противоречи на конституционната норма. В противен случай би се стигнало до превръщането на подадената молба по чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ в абсолютно основание за освобождаване от дисциплинарна отговорност. Такова правно действие на молбата за освобождаване нито законът, нито Конституцията придават.

Следващият, релевантен за настоящото изложение, въпрос е дали изпълнението на функционалните правоотношения от страна на магистрата в периода на провеждане и приключване на дисциплинарното производство, след като е подал оставка, съдържа елемент на принуда и съответно попада под забранителната хипотеза на чл. 48, ал. 4 КРБ.

<sup>8</sup> В т. см. решение № 8215/18.06.2010 г. на ВАС по адм. д. № 2035/2010 г., 5-членен с-в.



## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

### ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

В националното законодателство не се съдържа легална дефиниция на понятието „принудителен труд“. Висшият съдебен съвет намира, че при обсъждане на поставения въпрос за противоречие на текста на чл. 166, ал. 3 ЗСВ с конституционната забрана по чл. 48, ал. 4 трябва да се приложат релевантните вътрешни и международни норми.

Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, в чл. 4 също не дава определение на принудителен или задължителен труд. В решение от 23.11.1983 г. на ЕСПЧ по дело Ван дер Муселе срещу Белгия (Van der Musselle v. Belgium), жалба № 8919/80 се казва, че: „Очевидно е, че създателите на Европейската конвенция са се основали до голяма степен на по-ранния международен договор на Международната организация на труда - Конвенция № 29“. Европейският съд е взел предвид тази конвенция, тъй като "приликата между текста на чл. 4 (3) от Европейската конвенция и чл. 2 (2) от Конвенция № 29 съвсем не е случайна. Чл. 2Q § 1 от последната дава следното определение: "принудителен или задължителен труд" означава всяка работа или служба, изисквана от лице под заплахата на каквото и да е наказание и която това лице не се е съгласило доброволно да извършва." Тази дефиниция може да служи за изходна точка при тълкуването на чл. 4 от Европейската конвенция, като "принудителен или задължителен труд" следва да се разбира в светлината на "негативните" определения, съдържащи се в чл. 4, параграф 3 от ЕКЗПЧОС, и по-конкретно за настоящия казус б. "г":

"За целите на този член не представлява "принудителен или задължителен труд":

а) всеки труд, който обикновено е задължителен за лицата, лишени от свобода в съответствие с чл. 5 на тази конвенция или по време на условно освобождаване от такова лишаване от свобода;

б) всяка служба от военен характер или, в случай на възражение по съвест в страните, където се признава, службата, отбивана вместо задължителната военна служба;

в) всяка повинност, изпълнявана в случай на извънредно положение или бедствие, застрашаващи съществуването или благосъстоянието на обществото;

г) всеки труд или повинност, представляващи елемент от обичайните граждански задължения.

"Текстът на чл. 4, ал. 3 от Конвенцията определя случаите, които са изключени и не се считат за "насилствен или принудителен труд" и това подпомага правилното тълкуване на т. (2). Независимо от своето разнообразие, четирите букви на точка (3) са свързани с доминиращите идеи за обществените интереси, социалната солидарност и здравия разум. Последната буква (d) изключва от понятието принудителен или задължителен труд "всеки труд или повинност, представляващи елемент от обичайните граждански задължения" и е от особено значение в конкретния случай."<sup>9</sup>

В случая, положения от магистрата труд в обсъждания период не е извън нормалната дейност, упражнявана от него при изпълнение на функционалните му правомощия. Правораздавателната дейност, в различните ѝ аспекти за съдията, прокурора или следователя, по никакъв начин не може да се субсумира в хипотезата на физическа или психическа принуда, "извършена под заплахата", която е против волята на засегнатия, т. е. работа, която лицето "не се е съгласило да извършва доброволно". Изискванията, предявявани към магистратите за изпълнение на служебните задължения

<sup>9</sup> решение от 23.11.1983 г. на ЕСПЧ по дело Ван дер Муселе срещу Белгия (Van der Musselle v. Belgium), жалба № 8919/80.



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

---

са законово разписани и с осъществяване на юридическия факт по първоначално встъпване в длъжност всеки съдия, прокурор или следовател полага клетва да ги спазва – арг. чл. 155 и чл. 161 ЗСВ. Изпълнението на функционалните задължения в обсъждания период не са по-различни от обичайните. Към магистрата не се поставят никакви други, утежняващи служебното му положение изисквания, освен възложените му по силата на Конституцията и законите, както и продължава да се ползва в пълен обем от правата, свързани с професионалния му статус. Единственото ограничение е свързано с възможността да бъде отстранен от длъжност за определен период от време и то само в хипотезата на образувано дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание „освобождение от длъжност”. Ето защо, Висшият съдебен съвет приема, че нормата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ не противоречи на забраната по чл. 48, ал. 4 КРБ, като разглежданата хипотеза попада в изключението, предвидено в чл. 4, параграф 3, б. „г” от ЕКЗПЧОС.

Предвид изложеното, не е налице и противоречие с принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Оспорената разпоредба е ясна, точна и създадена с цел да регулира правоотношението на магистратите в съответствие с обществените очаквания към органите на съдебната власт. С приложението ѝ се отговаря на обществените изисквания към магистратите да упражняват независимо и безпристрастно правомощията си, подчинявайки се само на закона и вътрешното си убеждение, при спазване на етичните стандарти и съответно за носенето на дисциплинарна отговорност при нарушаването им.

В заключение, становището на Висшия съдебен съвет е, че с текста на чл. 166, ал. 3 ЗСВ не се нарушават конституционните разпоредби на чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 4 и чл. 129, ал. 3, т. 2 КРБ, поради което искането за обявяването ѝ за противоконституционно следва да се отхвърли.

**ПРЕДСТАВЛЯВАЩ**  
**ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ:**

**ДИМИТЪР УЗУНОВ**