
РЕШЕНИЕ № 1
София, 31 януари 2017 г.
конституционно дело № 6/2016 г.
съдия-докладчик Стефка Стоева

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова - Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколиста Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 31 януари 2017 г. конституционно дело № 6/2016 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България / Конституцията /.

Образувано е на 15. 04. 2016 г. по искане на пленума на Върховния касационен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от Закона за съдебната власт / обн., ДВ, бр. 64 от 7. 08. 2007 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 30. 09. 2016 г.//ЗСВ /.

В искането съдиите от Върховния касационен съд поддържат, че оспорената разпоредба противоречи на чл. 129, ал. 3, т. 2, на чл. 4, ал. 1 и на чл. 48, ал. 4 от Конституцията. Сочат, че подаването на оставка е безусловно конституционно основание за освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател / чл. 129, ал. 3, т. 2 / и че противоконституционен е всеки закон, който въвежда допълнителни предпоставки или пречки за прекратяване на магистратското правоотношение, тъй като противоконституционно се стеснява предметният обхват на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията.

С определение от 02. 06. 2016 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересовани институции Народното събрание, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, главния прокурор и Висшия съдебен съвет.

Покани да предложат становища по делото са отправени до неправителствени организации – Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България,

Асоциацията на българските административни съдии, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите в България.

Покани да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са изпратени до проф. д-р Васил Мръчков, проф. д-р Красимира Средкова и проф. д-р. Емил Мингов.

Постъпилите становища и правни мнения се разделят на две групи.

Според тези от първата група, в която се включват неправителствените организации, проф. д-р Мръчков и проф. д-р Мингов, искането е основателно. Те акцентират върху разбирането, че престоят на магистрата в съдебната власт за периода от подаване на оставката до приключване на дисциплинарното производство, съставлява принудителен труд и почти всички съдържат уговорката, че трябва да се намерят други способности да не получи обезщетение.

Съюзът на юристите в България поддържа, че съгласно чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията освобождаването от длъжност на магистратите става чрез подаване на оставка и оспорената разпоредба е противоконституционна поради въвеждането в Закона за съдебната власт на допълнително условие за освобождаване, което ограничава конституционното право на магистратите. За да не се злоупотребява с възможността да се подава оставка при възбудено дисциплинарно производство, която би прекратила производството и би дала възможност на лицето да получи обезщетение по чл. 225 ЗСВ, предлагат в мотивите на решението да се отбележи, че законодателният орган трябва да съобрази посочените правни последици по смисъла на чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд / ЗКС /.

Асоциацията на българските административни съдии застъпва становището, че неосвобождаването от длъжност на магистрата при подаване на оставка означава принудителен труд по смисъла на чл. 48, ал. 4 от Конституцията. Твърди, че продължаването на магистратското правоотношение в случаите на дисциплинарно производство до приключването му, би могло да доведе до продължаването му и след навършване на 65-годишна възраст на магистрата и това е в директно противоречие с чл. 129, ал. 3, т. 1 от Конституцията, поради което законово регламентираната мярка се явява непропорционална на преследваната със закона цел.

Асоциацията на прокурорите в България поддържа, че чл. 166, ал. 3 ЗСВ нарушава конституционните принципи за пропорционалност и правна сигурност. Нормативната уредба на дисциплинарната отговорност дава достатъчно сигурност, че магистратът ще понесе всички последици от дисциплинарната санкция, независимо дали към момента

на нейното налагане съществува съответното трудово правоотношение. Оспорената разпоредба противоречи на чл. 129, ал. 3, т. 2 и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като интензивно без основание ограничава основно конституционно право на гражданите – правото на труд и нарушава конституционния принцип за пропорционалност на въвеждане на допустими ограничения при упражняване на конституционни права. Нарушен е и чл. 48, ал. 4 от Конституцията, защото оспорената разпоредба създава условия за принудителен труд на магистрата под заплахата от наказание. Отказът да се приеме оставката поставя съответното лице в състояние не по своя воля да продължи да изпълнява служебните задължения, произтичащи от длъжността, която желае да освободи, като всяко следващо действие на магистрата, с което дава израз на нежеланието си да упражнява тази професия, ще предостави допълнително нови основания за ангажиране на неговата дисциплинарна отговорност. Упражняването на труд при такива обстоятелства е форма на принудителен труд.

В становището си Съюзът на съдиите в България излага доводи, че оспорената разпоредба засяга трудовите права на магистрата изобщо и противоречи на чл. 16 и чл. 48, ал. 3 от Конституцията. Тя го лишава от упражняване на правото му на труд по свой избор и лично убеждение за неопределяем период от време. Дисциплинарното производство в най-тежкия случай би довело до налагане на дисциплинарното наказание освобождаване от длъжност на основание чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ и обявяването за противоконституционна на разпоредбата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ ще даде възможност на лицето, подавайки оставка, да предизвести изхода на едно такова производство, което е основание за освобождаване от длъжност, установено на най-високо ниво в юридическата йерархия на актовете – Конституцията.

В писменото си правно мнение проф. д-р Мръчков поддържа, че подаването на оставка от магистрата, като конституционно основание за прекратяване на магистратското правоотношение изразява свободата му едностранно да прекрати магистратското си правоотношение. Конституцията в императивната разпоредба на чл. 129, ал. 3, т. 2 го формулира ясно и безусловно като конституционно субективно публично преобразуващо право на магистрата като гражданин и неговото ограничаването със закон е противоконституционно, тъй като ограничения в упражняване на конституционните права може да предвижда само Конституцията. Развива и съображения за противоречие на оспорената разпоредба с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото не е приложено изискването за управление на Република България според Конституцията – в случая чл.

129, ал. 3, т. 2. Оспорената разпоредба противоречи и на чл. 48, ал. 4 от основния закон, тъй като забранява упражняването на правото на свободно подаване на оставка от магистрата при образувано срещу него дисциплинарно производство до приключването му, през което време той упражнява принудителен труд по смисъла на Конвенция № 29 на Международната организация на труда относно принудителния или задължителния труд от 1930 г., по която България е страна от 1932 г.

Проф. д-р Емил Мингов в правното си мнение развива съображения, че съществено значение за изясняване на конституционосъобразността на оспорената разпоредба има предварителният въпрос, свързан с понятието „оставка”, като основание за прекратяване на магистратското правоотношение. Според него, оставката може да се определи като упражняване на едно преобразуващо право от магистрата едностранно да прекрати създаденото правоотношение и преобразуваният ефект на упражненото потестативно право ще сложи край на създадената правна връзка. След изтичане на срока за предизвестие, магистратът няма да може да осъществява функциите си, поради прекратяване на неговото правоотношение, като е очевидна аналогията с предизвестията по Кодекса на труда / обн., ДВ, бр. 26 от 1. 04. 1986 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 105 от 30. 12. 2016 г. // КТ / и по Закона за държавния служител / обн., ДВ, бр. 67 от 27. 07. 1999 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 105 от 20. 12. 2016 г. // ЗДСл /. В контекста на това разбиране проф. д-р Мингов заключава, че изразът в оспорената разпоредба “не може да бъде освободен от длъжност по чл. 165, ал. 1, т. 2 “ е лишен от правна логика, защото не може да има правно валидно поведение на насрещната страна при преобразувания ефект на упражненото потестативно право. Подобно законово разрешение не кореспондира на прогласената от Конституцията свобода на труда и забрана за принудителен труд – чл. 48, ал. 3 и 4 от Конституцията. Препятстването магистратът да получи следващите му се обезщетения при прекратяване на правоотношението следва да се постигне по други законови начини.

Втората група становища са на министъра на правосъдието и на Висшия съдебен съвет, които намират оспорената разпоредба за съответна на Конституцията. Общото между тях е, че я обвързват с последицата от освобождаване от длъжност поради подаване на оставка, а именно получаването на еднократно парично обезщетение, което не би получено при дисциплинарно освобождаване.

Министърът на правосъдието счита, че не е налице противоконституционност на оспорената разпоредба с оглед на конституционната делегация за уреждане на статута на съдиите, прокурорите и следователите, тяхното назначаване и освобождаване и

осъществяване на тяхната отговорност със закон /чл. 133 ЗСВ/. Оспорената разпоредба пряко се обвързва с еднократното парично обезщетение по чл. 225, ал. 1 ЗСВ, което не се изплаща в случаите по чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ – наложено дисциплинарно наказание освобождаване от длъжност. Заклучава, че евентуалната отмяна на чл. 166, ал. 3 ЗСВ ще има за последица заобикаляне на отрицателните последици от дисциплинарното освобождаване от длъжност и би представлявало злоупотреба с право от страна на магистрата, срещу когото е образувано дисциплинарно производство, което е недопустимо съгласно разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията.

Висшият съдебен съвет в становището си подробно разглежда статуса на магистратите, тяхната несменяемост и освобождаването им от длъжност, както и колизията между правото на магистрата на подаде оставка и правото на административния орган, създаден по Конституция с основна цел да осъществява кадровата политика в съдебната власт, да реализира предоставената му от конституционния законодател дисциплинарна власт. Застъпва разбирането, че подаването на оставка не е достатъчно да предизвика целения правен ефект да прекрати правоотношението на магистрата автоматично с изтичане на срока за предизвестие, а е необходимо изрично волеизявление на административния орган за освобождаване от заеманата длъжност. Основната цел при упражняване на дисциплинарната власт от административния орган е защитата на публичния интерес правосъдието да се осъществява от съдии, прокурори и следователи, които притежават необходимите професионални качества и интегритет за упражняване на функционалните си правомощия. В този контекст оспорената разпоредба е създадена с цел охрана на надделяващия обществен интерес и препятстване на възможността за избягване на дисциплинарната 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. Обратното, според Висшия съдебен съвет, би означавало, че от момента на подаване на заявлението за оставка от магистрата, административният орган не разполага в пълен обем с правото си да проведе и приключи дисциплинарното производство. Чрез подаване на оставка, приключването на всяко дисциплинарно производство би могло да бъде осуетено и изходът му ще е поставен в зависимост единствено от волята на дисциплинарно привлеченото лице. Въведената законова забрана за приемане на оставката и освобождаване на съдия, прокурор или следовател от длъжност не стеснява противоконституционно предметния обхват на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията. В противен случай би се стигнало до превръщане на подадената

молба по чл. 165, ал. 1, т. 5 /вероятно се има предвид т. 2/ ЗСВ в абсолютно основание за освобождаване от дисциплинарна отговорност, а такова правно действие на молбата за освобождаване нито законът, нито Конституцията придават. На последно място излага аргументи, че нормата на чл. 166, ал. 3 ЗСВ не противоречи на забраната по чл. 48, ал. 4 от Конституцията, като разглежданата хипотеза попада в изключението, предвидено в чл. 4, параграф 3, б. „г” от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи / КЗПЧОС /. Не е налице и противоречие с принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото оспорената разпоредба е ясна, точна и създадена с цел да регулира правоотношението на магистратите в съответствие с обществените очаквания към органите на съдебната власт.

Правното мнение на проф. д-р Красимира Средкова е за отсъствието на противоречие между чл. 166, ал. 3 ЗСВ и Конституцията. Според нея оспорената разпоредба не противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото е установена в закон, а държавата се управлява според Конституцията и законите. Законът в случая създава чл. 166, ал. 3 ЗСВ, за да гарантира упражняването на дисциплинарната власт от съответния кадрови орган на съдебната власт. Подаването на оставка при образувано дисциплинарно производство означава във всички случаи злоупотреба с правото на съдия, прокурор или следовател да прекрати своето правоотношение, а злоупотребата с право е забранена от чл. 57 от Конституцията. Налице е злоупотреба с право, тъй като с подаването на оставка след образуване на дисциплинарно производство, магистратът накърнява правата на дисциплинарно наказващия орган, а ще почерпи и имуществени права, каквито не би имал ако бъде дисциплинарно уволнен. Поддържа, че оспорената разпоредба не противоречи и на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията, защото правото на едностранно прекратяване на магистратското правоотношение не се отнема изобщо, а само временно се ограничава упражняването му. Не намира противоречие и с разпоредбата на чл. 48, ал. 4 от Конституцията относно забраната на принудителен труд, тъй като той се полага против волята на лицето под страх от каквото и да е наказание, а в случая не сме изложени пред заплахата от наказание.

Съдът, като обсъди доводите в искането, становищата на заинтересованите институции и неправителствени организации, както и постъпилите по делото правни мнения, прие следното:

Съдиите, прокурорите и следователите имат особен служебен статус, поради което е специфичен и характерът на правоотношенията им, по силата на които те изпълняват функциите си / наричани по-долу правоотношенията /. По този въпрос теорията и

съдебната практика приемат, че правоотношенията не са трудови по смисъла на Кодекса на труда, защото създаването и прекратяването им се извършва с индивидуални административни актове на съответната колегия на Висшия съдебен съвет, за разлика от трудовите правоотношения, които са такива на частното право и съществуват между равнопоставени страни. Разглежданите правоотношения не са и служебни по смисъла на Закона за държавния служител, независимо че и двете са властнически правоотношения при упражняване съответно на съдебната и на изпълнителната власт.

Правоотношенията на съдии, прокурори и следователи са самостоятелен вид административни правоотношения по изпълнение на платена държавна служба в изпълнение на функциите им при осъществяване на съдебната власт като отделен вид държавна власт. Независимо от спецификите на правоотношенията съдиите, прокурорите и следователите полагат труд в изпълнение на възложените им функции, изпълняват законовите си задължения и получават възнаграждение, ползват различни видове отпуски, подлежат на командироване и пр., поради което в чл. 229 ЗСВ изрично е уредено субсидиарното прилагане на Кодекса на труда за неуредените в този раздел на Закона за съдебната власт въпроси. Следователно по отношение на тях са приложими принципите и разпоредбите на международните актове и на вътрешното ни законодателство, свързани с правото на труд и неговата защита.

Основанията за освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи са изчерпателно уредени на конституционно ниво в чл. 129, ал. 3 и те са: навършване на 65-годишна възраст; подаване на оставка; влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си повече от една година; тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт / последното основание е ново от 2003 г. /. Конституционният законодател максимално е ограничил основанията за прекратяване на правоотношенията на несменяемите съдии, прокурори и следователи и оспорената разпоредба неоправдано противоконституционно ограничава установеното в изключително техен интерес основание – подаване на оставка. Основният закон не придава по-голяма тежест или предпочитание на някое от основанията спрямо други и не предполага настъпването им от други факти или основания.

Подаването на оставка е конституционно установено субективно преобразуващо право на съдия, прокурор или следовател с едностранно изрично волеизявление да

прекрати правоотношението си, като упражняването му зависи единствено от неговата свободна воля и не е необходимо да се мотивира. Както вече се е произнесъл Конституционният съд в Решение № 14 от 18. 12. 2013 г. по к. д. № 13/2013 г. оставката е едностранно волеизявление, чиито мотиви са без значение и затова не са задължителен елемент, отправена е до съответния адресат и трябва да бъде приета, като същественото е проявеното по своя воля ясно желание на подалия оставка. Тя е механизъм за доброволно прекратяване на правоотношението по различни причини – здравословни, семейни, неудовлетвореност от работата, невъзможност да я изпълнява и др. При подаването на оставка се запазва моралното и професионално достойнство на напускащия, а в определени случаи едновременно с това се подобрява и функционирането на съответния орган на съдебната власт. Основният закон не предвижда каквото и да е временно или постоянно, частично или пълно ограничаване на правото на подаване на оставка и не го поставя в зависимост от никакви условия или от упражняване на други правомощия от Висшия съдебен съвет, извън правомощието да приеме оставката.

Подаването на оставка от съдия, прокурор или следовател по реда на чл. 129, ал. 3, т. 2 от Конституцията и чл. 165, ал. 1, т. 2 ЗСВ, както и сходните прекратяване на трудовия договор от работника или служителя с предизвестие / чл. 326 КТ / или без предизвестие / чл. 327 КТ / и едностранното прекратяване на служебното правоотношение от страна на държавния служител по чл. 105 ЗДСл. са проява на свободата на труда, като основен принцип. Без значение за този извод е характерът на правоотношението – трудово, служебно в изпълнение на публична дейност в изпълнителната власт или в изпълнение на публична дейност в съдебната власт. И при трите вида правоотношения работниците, служителите, съдиите, прокурорите и следователите разполагат със свободната воля да бъдат назначени на определена длъжност и да бъдат освободени от нея.

Правните последици от упражняването на преобразуващото право на оставка от съдия, прокурор или следовател не настъпват автоматично с едностранното им волеизявление, тъй като оставката следва да бъде приета от съответната колегия на Висшия съдебен съвет с издаването на нарочно решение за освобождаване / чл. 129, ал. 1 от Конституцията /. Последната е правно обвързана като насрещна страна, да понесе правната промяна и с решение да прекрати правоотношението на подалия оставка съдия, прокурор или следовател, без да обсъжда мотивите за подаването ѝ, а само да установи доколко волеизявлението е свободно формирано / в този смисъл вж. Решение

№ 11 от 06. 07. 1993 г. по к. д. № 15/1993 г. и Решение № 14 от 18. 12. 2013 г. по к. д. № 17/2013 г./.

Процедурата за освобождаване на съдия, прокурор или следовател поради подаване на оставка е уредена в чл. 166 ЗСВ, като законодателят свързва и изключва приемането ѝ с определени предпоставки. В първоначалната редакция разпоредбата на чл. 166, ал. 1 ЗСВ обвързва подаването на оставка с най-малко 6-месечно предизвестие и въвежда задължението в този срок подалите оставка да изготвят всички свои актове. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт / обн., ДВ, бр. 33 от 30. 04. 2009 г. / разпоредбата на чл.166 ЗСВ е изменена и допълнена – предизвестие по алинея първа е намалено на едномесечно и е създадена оспорената нова алинея трета, съгласно която съдия, прокурор или следовател не може да бъде освободен от длъжност по чл. 165, ал. 1, т. 2 /подаване на оставка/, ако срещу него е образувано дисциплинарно производство за налагане на наказание по чл. 308, ал. 1, т. 6 /дисциплинарно уволнение/, до приключване на производството.

Липсват мотиви относно оспорената разпоредба както в законопроекта, така и при обсъжданията в заседанията на правната комисия и в пленарните заседания, видно от стенографските дневници. Приемането ѝ от Четиридесетото Народно събрание съвпада по време със случаите на подали оставки и получили обезщетения съдии, прокурори и следователи с образувани дисциплинарни производства с твърдения за използване на схема за назначения в съдебната власт. Създаването на оспорената разпоредба с оглед на конкретната ситуация е видно и от обстоятелството, че е ограничено само правото на съдия, прокурор или следовател да подаде оставка при образувано дисциплинарно производство. Напълно възможно е обаче при наличието на такова производство, освобождаването им от длъжност да се извърши на други конституционни основания – навършване на 65-годишна възраст или настъпване на трайната фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията.

Оспорената разпоредба е изменена с § 45 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт / обн., ДВ, бр. 1 от 04. 01. 2011 г./, като са заличени думите „за налагане на дисциплинарно наказание по чл. 308, ал. 1, т. 6” . Понастоящем всяко образувано преди подаването на оставка дисциплинарно производство против съдия, прокурор или следовател, е абсолютна процесуална пречка за освобождаването им от длъжност, независимо как и кога производството ще приключи.

Основните цели на дисциплинарното производство, уредено в чл. 308 и сл. ЗСВ, е постигане на добро функциониране на съдебната власт, превантивното въздействие

върху всички съдии, прокурори и следователи и дисциплинарно наказване на тези от тях, които са неспособни да изпълняват публичните си задължения или ги изпълняват по начин, уронващ престижа на съдебната власт.

Дисциплинарното наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“ / чл. 165, ал. 1, т. 5 ЗСВ / представлява най-тежкото дисциплинарно наказание, което се налага на съдия, прокурор или следовател при установени и доказани нарушения по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията след провеждане на законово регламентирано дисциплинарно производство пред Висшия съдебен съвет, чието решение подлежи на двуинстанционно разглеждане от Върховния административен съд. Наред с него законът установява и други по-леки дисциплинарни наказания: забележка, намаляване на основното трудово възнаграждение, понижаване в ранг или в длъжност, освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител. Те нямат за последица освобождаване от органите на съдебната власт, но до приключване на дисциплинарното производство с влязло в сила решение, не е известно какво дисциплинарно наказание ще бъде наложено и дали въобще ще бъде наложено.

И в двата случая на освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател – поради подаване на оставка или поради дисциплинарно освобождаване, се постига един и същи правен ефект – прекратява се правоотношението им и те напускат съответния орган на съдебна власт – в първия случай като резултат от доброволно решение и свободно волеизявление, а във втория – като последица от налагане на най-тежката дисциплинарна санкция. Ако започналото дисциплинарно производство бъде изместено от подадената след образуването му оставка на съдия, прокурор или следовател, като конституционно и законово уреден механизъм за опазване на техния авторитет и на авторитета на съдебната власт, произведеният правен ефект на освобождаване от длъжност е идентичен.

Дисциплинарното освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател има освен общите за всички дисциплинарно уволнени лица неблагоприятни правни последици, така и две съпътстващи специфични последици – забраните по чл. 5, ал. 2, т. 4 от Закона за адвокатурата / обн., ДВ, бр. 55 от 25. 06. 2004 г., последно изм., ДВ, бр. 32 от 22. 04. 2016 г. / в рамките на две години от датата на освобождаване от длъжност да бъде адвокат и по чл. 225, ал. 1 ЗСВ да получи еднократно парично обезщетение. Тези последици не са пряк резултат от дисциплинарното освобождаване, чиято правна последица е напускане на съдебната власт, а са уредени в други законови разпоредби.

Конституционният съд счита, че оспорената разпоредба на чл. 166, ал. 3 ЗСВ е противоконституционна.

На първо място тя накърнява принципа за свобода на труда, прогласен в чл. 48, ал. 3 от Конституцията, който предоставя правото на всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа. Постоянна е практиката на Конституционния съд, че гарантираното от Конституцията право на труд обхваща и възможността всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа и тя се споделя напълно от настоящия състав на съда / в този смисъл вж. Решение № 8 от 27. 07. 1992 г. по к. д. № 7/1992 г.; Решение № 1 от 11. 02. 1993 г. по к. д. № 32/1992 г.; Решение № 3 от 13. 04. 2006 г. по к. д. № 4/2006 г.; Решение № 11 от 02. 10. 2012 г. по к. д. № 1/2012 г. /. Въпросът за правото на труд на ниво право на Европейския съюз вече е разгледан детайлно от съда в Решение № 11 от 22. 11. 2011 г. по к. д. № 8/2011 г., като е прието, че то е гарантирано от Хартата на основните права на Европейския съюз, а практиката на Съда на Европейския съюз възприема принципа, че ограничения върху осъществяването на свободата да се упражнява определена професия са недопустими в случаите, когато преследваната цел е непропорционална или е налице прекалена намеса, накърняваща същността на гарантираното право.

Свободата на труда като основен принцип на правната уредба се съдържа както в Конституцията, така и в чл. 23, т. 1 от Всеобщата декларация за правата на човека, който прогласява правото на всеки човек на свободен избор на работа; в чл. 6, ал. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, съгласно който правото на труд включва правото на всеки човек да има възможността да изкарва прехраната си чрез труд, свободно избран или приет; в чл. 1 от Европейската социална харта / ревизирана /, който предвижда всеки да има възможност да се издържа от професия, която е избрал по свободна воля и в чл. 15, т. 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз /2000/С 364/01/, съгласно който всеки човек има право да работи и да упражнява свободно избрана или свободно приета от него професия.

Принципът за свобода на труда се гарантира от свободата при възникване и прекратяване на правоотношенията. Свободният избор на професия и място на работа означава, че всеки има право да започне работата, която желае, ако има качествата и подготовка за това, както и да преустанови работа по свое желание, след като отправи необходимото предизвестие. Такова право на свободен избор на място на работа и професия несъмнено имат и съдиите, прокурорите и следователите. Конституционно закрепеното им субективно преобразуващо право на прекратяването на

правоотношението поради подаване на оставка е проява именно на принципа на свободата на труда. То не може да бъде ограничавано от законодателя в преследване на нелегитимни цели, като даване възможност на Висшия съдебен съвет да реализира дисциплинарната си власт или лишаване от еднократното парично обезщетение. 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.

Оспорената разпоредба противоречи и на принципа на правовата държава, прокламиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който правовата държава се управлява според Конституцията и законите. Конституцията в чл. 129, ал. 3, т. 2 предоставя безусловно на несменяем съдия, прокурор или следовател да упражни конституционното си субективно преобразуващо право да бъде освободен от съответния орган на съдебната власт поради подаване на оставка. Това право не може да бъде ограничавано по съображения за лишаването им от благодарственото парично обезщетение. Самото вътрешно противоречие между чл. 129, ал. 3, т. 2 от основния закон и чл. 166, ал. 3 ЗСВ, накърнява точността в правната уредба и създава правна несигурност. Противоречието между съдържанието на двете правни норми е достатъчно, за да се констатира противоконституционност на оспорената разпоредба поради накърняване на принципа на правовата държава / в този смисъл вж. Решение № 12 от 11. 11. 2010 г. по к. д. № 15/2010 г. /.

Правото на труд по чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията не е абсолютно и подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер / вж. Решение № 3 от 25. 09. 2002 г. по к. д. № 11/2002 г. /. Както вече Конституционният съд е имал възможността да се произнесе с Решение № 11 от 05. 10. 2010 г. по к. д. № 13/2010 г. единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване

на закрепените в Конституцията права на гражданите. Пак в същото решение съдът е изразил разбирането, че не всяка цел може да бъде годно основание за ограничаване на права, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за ограничаване на права, при това ограничението трябва да бъде съобразено с чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията. Настоящият състав на съда не намира причина да се отклони от това разбиране.

Твърдените цели за ограничаване на конституционното право на освобождаване от длъжност поради оставка, според Висшия съдебен съвет, са реализиране на правомощието му за дисциплинарно наказване на съдии, прокурори и следователи в съответствие с обществените очаквания и лишаването им от еднократно парично обезщетение. И двете цели нямат характеристиките на основания, с които Конституцията свързва възможността за ограничаване на права. Административните органи, за разлика от гражданите, нямат права, а правомощия, които не могат да бъдат противопоставени на основните права на гражданите. Още повече, че конституционното правомощие на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 1 от Конституцията не е само да упражнява дисциплинарната си власт, а да освобождава от длъжност съдии, прокурори и следователи на всяко едно изчерпателно установените в алинея трета на същата разпоредба основания. В тази насока ограничението на правото на свобода на труда, въведено с оспорената разпоредба, е несъразмерно в светлината на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Съдиите, прокурорите и следователите са задължени да изпълняват конституционните и законовите си задължения. Именно такива са обществените очаквания, а не Висшият съдебен съвет във всички случаи да реализира възможността си за дисциплинарното им наказване и то чрез налагане на най-тежкото дисциплинарно наказание. Целта на упражняване на дисциплинарна власт спрямо несменяемите съдии, прокурори и следователи не е уволнението им, а тяхното поправяне и запазване в органите на съдебната власт. А и не всички съдии, прокурори или следователи, за които се твърди, че са допуснали дисциплинарни нарушения, трябва да бъдат дисциплинарно освободени от длъжност. Ако не бъдат освободени поради подадена оставка, те обичайно не допринасят за подобряване дейността на съответния орган на съдебна власт, а точно обратното – демотивирани продължават да не изпълняват функциите си още дълго време до приключване на дисциплинарното производство, за което време получават възнаграждение. В подобна хипотеза за предпочитане е по възможно най-бързия и сигурен начин несменяемите съдии, прокурори и следователи да бъдат

отстранени от органите на съдебната власт, и този начин е подаването на оставка. Юридически неиздържано и житейски невъзможно е да се изисква те да продължат да заемат длъжността и да изпълняват функциите си, след като не искат вече да работят и са изразили волята си с подаването на оставка.

Образуването на дисциплинарно производство срещу съдии, прокурори или следователи все още не означава, че то ще приключи с дисциплинарно освобождаване от длъжност. До влизане в сила на решението за налагане на дисциплинарното наказание те се считат за невинни в извършването на дисциплинарно нарушение, поради което не може да се твърди, че подалите междуременно оставка действително са допуснали нарушенията по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията и че ще бъдат дисциплинарно освободени. Настъпването на едно бъдещо несигурно събитие не е основание за ограничаване на права, закрепени в Конституцията.

Именно оспорената законова разпоредба създава колизия между две равнопоставени според Конституцията основания за освобождаване от длъжност. Както се посочи по-горе, подаването на оставка е конституционно право на съдия, прокурор или следовател и акт на личен избор, поради което са възможни множество хипотези, като израз на колизията между оставка и дисциплинарно освобождаване – да не подаде оставка и да желае да установи в хода на производството, че не е допуснал дисциплинарно нарушение; да подаде оставка поради обида от несправедливо образувано дисциплинарно производство; да желае да подаде оставка, защото има възможност да започне нова, по-добра работа, а да трябва да чака години да приключи дисциплинарното производство и пр.

Няма конституционно установена причина съдия, прокурор или следовател, срещу когото е образувано дисциплинарно производство от прекия административен ръководител или от Висшия съдебен съвет, да бъде лишен от конституционното си право да бъде освободен от заеманата длъжност поради подаване на оставка, само защото в бъдеще е възможно да му бъде наложено някое от различните видове дисциплинарни наказания, например забележка. Подобно ограничение на конституционноустановеното в чл. 129, ал. 3, т. 2 право е непропорционално и не е обусловено от легитимна цел.

Не отговаря на принципите на правовата държава и няма смисъл съдии, прокурори и следователи, които не желаят повече да работят в съответните органи на съдебната власт, да са принудени да понесат тежката санкция на дисциплинарното наказване след дълго дисциплинарно производство, докато освобождаването от длъжност поради

едностранното им решение може да бъде постигнато незабавно. Конституционното право на съдии, прокурори и следователи на освобождаване от длъжност поради подаване на оставка не може да бъде ограничено от провеждането на едно процесуално производство, каквото е дисциплинарното производство и от правната възможност на съответната колегия на Висшия съдебен съвет да наложи дисциплинарно наказание, като част от правомощията по чл. 129, ал. 1 от Конституцията да понижава, премества и освобождава от длъжност. Тези правомощия кадровият орган на съдебната власт може да упражнява неограничено по отношение на съдии, прокурори и следователи, които поради личния си избор не подават оставка, а приемат дисциплинарното производство да бъде проведено до края, с всички неудобства и рискове от това. Тези обаче, които подават оставка и отказват да работят в съдебната власт, следва да бъдат освободени от длъжност, макар и по време на дисциплинарно производство, а право на законодателя е да уреди по своя преценка правните последици.

Конституционният съд намира, че не е налице противоречие на оспорената разпоредба с чл. 48, ал. 4 от Конституцията, както се твърди в искането и в част от становищата по делото. Съдиите, прокурорите и следователите не извършват принудителен труд през времето от подаване на оставка до приемането ѝ или до приключване на дисциплинарното производство. Принудителен труд по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Конвенция № 29 относно принудителния или задължителния труд на Международната организация на труда, приета на 28. 07. 1930 г., ратифицирана от България на 7. 07. 1932 г. и в сила от 22. 09. 1933 г. означава всяка работа или служба, изисквана от лице под заплахата на каквото и да е наказание и за която това лице не се е съгласило доброволно да я извършва. В разглежданата хипотеза съдиите, прокурорите и следователите не упражняват функциите си под заплахата от наказание по смисъла на конвенцията. Ако в края на дисциплинарното производство им бъде наложено някое от установените в Закона за съдебната власт дисциплинарни наказания, това наказание не е заплахата за полагане на принудителен труд, а е последица от извършени от тях дисциплинарни нарушения. Съдиите, прокурорите и следователите са се съгласили доброволно да изпълняват службата си, а съгласно изключенията по чл. 2, ал. 1, б. “ б “ от цитираната по-горе конвенция и чл. 4, § 3, б. “ d ” КЗПЧОС не представляват принудителен труд всяка работа или служба, която е част от обичайните граждански задължения.

Подаването на оставка от съдия, прокурор или следовател по време на образувано срещу него дисциплинарно производство, не е злоупотреба с право по смисъла на чл.

57, ал. 2 от Конституцията, както се твърди в някои становища. То е упражняване на конституционно уредено право на освобождаване поради подаване на оставка в свой интерес. В случая се касае до колизия между субективно право на съдии, прокурори и следователи и правомощие на държавен орган. Гражданите се ползват от правата си, за да задоволяват определени свои нужди и интереси. Злоупотреба с право е налице, когато те упражняват субективните си права не за задоволяване на тези нужди, а в противоречие с обществените интереси. С подаването на оставка се задоволява интересът на съдия, прокурор или следовател чрез правомерно упражнено свое конституционно право да бъде освободен от съответния орган на съдебната власт, както и интересите на гражданите в тази власт да работят мотивирани лица.

Прекратяването на правоотношението на съдия, прокурор или следовател поради оставка е свързано с правото му свободно да избира място на работа и професията, а не с имуществото му. Ако той цели чрез упражняване на правото на оставка да получи и предвиденото в закона еднократно парично обезщетение, този въпрос е извън спора за конституционосъобразност на оспорената разпоредба и подлежи на уреждане от законодателя съгласно чл. 22, ал. 4 от Закона за Конституционен съд / ЗКС /.

По горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 166, ал. 3 от Закона за съдебната власт /обн., ДВ, бр. 64 от 7. 08. 2007 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 76 от 30. 09. 2016 г./.

Председател: Борис Велчев