
СТАТИИ

ПРАВОТО НА ЗАЩИТА НА МАГИСТРАТИТЕ В ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА ДИСЦИПЛИНАРНО НАКАЗВАНЕ*

*Васил Мръчков***

1. Правото на защита на магистратите (съдии, прокурори и следователи) е част от общия проблем за тяхната дисциплинарна отговорност. Неговата уредба се състои от две групи от разпоредби:

а) конституционни. Те включват чл. 56 от Конституцията за правото на защита на гражданите и чл. 130, ал. 6, т. 2 от Конституцията за правомощието на Висшия съдебен съвет (ВСС) да налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на магистратите. Към тях се прибавя и юриспруденцията на Конституционния съд и на първо място емблематичното тълкувателно решение № 3 от 17 май 1994 г. по чл. 56 от Конституцията¹;

б) законови. Те се съдържат в глава XVI „Дисциплинарна отговорност“ на действащия Закон за съдебната власт (ЗСВ) от 2007 г. (чл. 307–328).

2. Значението на правото на защита на магистратите рязко нараства в обстановката на продължаващите усилия на държавата и обществото за подобряване на дейността на съдебната власт и повишаване на нейната ефективност. За това допринася и осезателното засилване през последните години на дейността на ВСС и неговия Инспекторат, както и на практиката на Върховния административен съд (ВАС) в осъществяването на съдебния контрол върху актовете на ВСС.

3. В сравнение с отменения едноименен закон от 1994 г. действащият Закон за съдебната власт съдържа по-пълна уредба на дисциплинарното производство и на правото на защита на магистратите в него. Тя урежда неговото образувание (чл. 310 ЗСВ), определяне на дисциплинарна наказващите органи – от административните ръководители за налагане на по-леките дисциплинарни наказания „забележка“ и „пори-

* Статията се препечатва от електронния сайт „Правен свят“.

** Професор, доктор на юридическите науки.

¹ ТР № 3 от 17 май 1994 г. е последвано от редица други решения по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 Конст. Вж. **Неновски, Н.** Конституционното право на защита. С.: Сиби, 1998, 27–39, както и: Конституционен съд. Юриспруденция 1997–2006. С., 2010, 349–362.

цание“ (чл. 311, т. 1 ЗСВ) и от ВСС – за налагане на тежките дисциплинарни наказания – намаляване на основното трудово възнаграждение на магистрата от 10 до 25 на сто за срок от 6 месеца до 2 години; понижаване в ранг за срок от една до три години; дисциплинарно уволнение (чл. 311, т. 2, б. „а“ ЗСВ). Дисциплинарните наказания се налагат по установените в закона критерии: тежестта на дисциплинарното нарушение, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя (чл. 309 ЗСВ), след изслушване на провинилия се магистрат (чл. 313 ЗСВ). Тази част от законовата уредба създава едно самостоятелно и развито дисциплинарно производство, като съвкупност от последователни правни действия, чиято цел е да установи наличието или отсъствието на предпоставките за налагане на дисциплинарна отговорност и, когато ги установи – да наложи съответно дисциплинарно наказание.

4. Установената законова уредба предвижда в чл. 311 ЗСВ: налагането на дисциплинарните наказания „забележка“ и „лорицание“ от административния ръководител да се извършва, след като изслуша или приеме писмените обяснения на привлечения към дисциплинарна отговорност магистрат, а за дисциплинарните наказания, които се налагат от ВСС – след като дисциплинарният съвет, излъчен от състава на ВСС, изслуша или приеме неговите писмени обяснения. Член 311, ал. 2 ЗСВ установява последиците от неизпълнение на задължението за изслушване или приемане на писмените обяснения на привлечения към дисциплинарна отговорност магистрат: съдът отменя наложеното дисциплинарно наказание, без да разглежда делото по същество. Тези последици не се прилагат само когато лицето не е дало обяснения по своя вина.

5. През последните месеци ВАС, пред който се обжалват решенията на ВСС за налагането на дисциплинарни наказания на магистратите, създава **противоречива и объркана** практика по правото на защита на магистратите в дисциплинарното производство. Спорният въпрос, по който съдебната практика се разделя, е: необходимо ли е привлеченият към дисциплинарна отговорност магистрат да бъде канен и да бъде изслушван или да му бъдат искани писмени обяснения и от ВСС, или е достатъчно това да бъде направено само от дисциплинарния състав, както това изрично предвижда чл. 313, ал. 1 ЗСВ?

По този въпрос в решенията на ВАС се застъпват две коренно различни становища.

6. Първото от тях приема, че изслушването на провинилия се магистрат от дисциплинарния състав на ВСС е достатъчно, за да се смята, че привлеченият към дисциплинарна отговорност магистрат е имал възможност да се защити. Това становище се поддържа в р. № 10643 от 20.07.2012 г. по адм. д. № 6094 от 2012 г. и в р. № 13 550 от 30.10.2012 г. по адм. д. № 6334 от 2012 г., и двете на петчленен състав – II колегия. Към тези съображения петчленният състав, постановил р. № 10643 от 20.07.2012 г., добавя, че Тълкувателно решение № 3 от 17 май 1994 г. на Конститу-

ционния съд по чл. 56 от Конституцията (на което се позовава обжалваното решение на тричленния съдебен състав, за да отмени наложеното наказание като незаконосъобразно, поради неизслушването на магистрата от ВСС) е постановено по отменения Закон за съдебната власт от 1994 г., т.е. преди приемането на Закона за съдебната власт от 2007 г., при действието на който е постановено обжалваното решение². Ето защо, според ВАС, неизслушването на провинилия се магистрат от ВСС не може да се смята за нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като новият ЗСВ не вменява такова задължение на дисциплинарнонаказващия орган, а само на дисциплинарния състав (чл. 313, ал. 1 ЗСВ, 2007 г.). И продължава: *„Правомощие на законодателя е да регламентира процедурата по налагането на дисциплинарните наказания и няма пречка събирането на доказателства да се извърши от помощен орган (в случая от дисциплинарния състав), който да оформи предложение за издаването на административния акт“*, а именно – решението на ВСС за налагане на дисциплинарното наказание.

Другият петчленен състав, постановил решение № 13550 от 31.10.2012 г., като споделя същото разбиране, отменя решението на тричленния състав, който е оценил като незаконосъобразно решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание, без да е изслушал магистрата, привлечен към дисциплинарна отговорност. Това решение на петчленния състав, освен че отменя обжалваното решение на тричленния състав, но и „връща делото на Висшия съдебен състав за постановяване на друг акт по отношение на вида и размера на дисциплинарното наказание, съобразно указанията и мотивите в настоящето решение“.

7. Второто становище приема, че ВСС е длъжен да покани и изслуша провинилия се магистрат, въпреки че той е бил изслушан от дисциплинарния състав. Незпълнението на това задължение на ВСС нарушава правото на защита на магистрата и само на това основание прави решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание незаконосъобразно (арг. чл. 311, ал. 2 ЗСВ). Това становище се възприема в три решения на тричленни състави на ВАС (р. № 2780 от 27.02.2012 г. по адм. д. № 12603 от 2012 г.; р. № 49400 от 4.04.2012 г. по адм. д. № 1060 от 2012 г.; р. № 10945 от 2.08.2012 г. по адм. д. № 2028 от 2012 г.). Решение № 2780 от 27.02.2012 г. на тричленен състав, с което е отменено решението на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание поради неизслушването на провинилия се магистрат от дисциплинарния състав, е потвърдено и от петчленен състав на ВАС – II колегия, с р. № 9488 от 2.07.2012 г. по адм. д. № 5054 от 2012 г.

² Това не е и точно. Тълкувателно решение № 3 от 17 май 1994 г. на КС е постановено при действието на Закона за ВСС от 1991 г. (обн., ДВ, бр. 74 от 1991 г.), отменен със Закона за съдебната власт от юли 1994 г. (обн., ДВ, бр. 59 от 14 юли 1994 г., който беше отменен с действащия ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., изм. доп.).

8. Според мен правилни – конституционносъобразни и законосъобразни, са решенията, които приемат, че упражняването на правото на защита изисква изслушването от ВСС на магистратите, които са привлечени към дисциплинарна отговорност. Това разбиране отговаря на конституционното право на защита по чл. 56 от Конституцията и на смисъла на законната му уредба в ЗСВ.

Ето накратко и съображенията за това.

9. Съгласно чл. 56 от Конституцията **всеки гражданин** има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Само на основание на тази конституционна разпоредба от това право се ползват и магистратите, когато са нарушени застрашени техни права и законни интереси. Този извод следва не само от чл. 56 Конституцията – конституционната разпоредба, която предоставя правото на защита на „**всеки гражданин**“, а това значи и на всеки магистрат. Това се потвърждава и от Т. р. № 3 на КС от 17 май 1994 г., съгласно което „Съдиите, прокурорите и следователите се ползват от правото на защита. Едва ли е нужно да се настоява, че образуваното дисциплинарно производство за налагането на дисциплинарни наказания на магистратите застрашава нарушаването на техните права и законни интереси. От друга страна, разпоредбата на чл. 56 от Конституцията има непосредствено действие. И този извод следва от общата разпоредба на чл. 5, ал. 2 от Конституцията, съгласно който „разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие“. Това конституционно правило е изрично потвърдено и за правото на защита на съдиите, прокурорите и следователите в посоченото тълкувателно решение на Конституционния съд от 1994 г., което постановява: „Член 56 от Конституцията има непосредствено действие.“

Не споделям и разбирането на петчленния състав, изразено в р. № 10643 от 20.07.2012 г., че ТР № 3 на КС от 17 май 1994 г. е загубило значението си, тъй като било постановено при действието на отменения ЗСВ. Подобно разбиране не отчита значението и висшата правна сила на тълкувателните решения на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 Конституцията, издаването на които е едно от най-силните правомощия на българския Конституционен съд. Тези решения разкриват автентичното съдържание на конституционните разпоредби, които тълкуват, и стават част от действащата Конституция. Те не тълкуват обикновени закони и не са обвързани от действаща или отменена редакция на един или друг закон на съдебната власт. Тъкмо обратното. Обикновените закони са обвързани и трябва да се съобразяват с тълкувателните решения на Конституционния съд в същата степен, в която са длъжни да се съобразяват и с Конституцията. Тези решения могат да загубят силата си само ако тълкуваната конституционна разпоредба бъде изменена или отменена. А такъв въпрос за чл. 56 от Конституцията изобщо не стои³.

³ **Неновски, Н.** Конституционното право на защита. С.: Сиби, 1998, 21–39.

Диспозитивът на ТР № 3 от 17 май 1994 г. на КС определя правото на защита по чл. 56 от Конституцията като „основно, всеобщо, лично право на гражданите. То е средство за защита на други техни нарушени или застрашени права или законни интереси“. Това не е рутинен низ от думи, а най-висша правна характеристика на правото на защита и на неговата конституционна юридическа сила, на която някои от тричленните и петчленни състави на ВАС не са обърнали дължимото внимание и не са я приложили. Тези техни решения страдат от **конституционен дефицит**.

9. Отгук нататък въпросът е за пренасянето на тази конституционна разпоредаба и нейното тълкуване в ТР № 3 на Конституционния съд от 17 май 1994 г. и нейното прилагане в дисциплинарното производство за налагане на дисциплинарната отговорност на магистратите. **И всеки опит да се извлекат от ЗСВ съображения за ограничаване на конституционното право на защита на магистратите, привлечени към дисциплинарна отговорност, означава незачитане на върховенството на Конституцията** (чл. 5, ал. 1 Конст.) и на ТР № 3 от 17 май 1994 г. на КС, а по същество – дерогиране на прякото действие на Конституцията от ЗСВ, което противоречи на основния принцип на правовата държава. Както прогласяват абзац 5 от Преамбюла и чл. 4 от Конституцията, Република България е правова държава и се управлява според **Конституцията** и законите на страната⁴.

10. Още редица други важни правни съображения в тази насока могат да се извлекат и от конституционната и действащата уредба в ЗСВ.

а) Конституцията възлага на ВСС упражняването на дисциплинарна власт върху магистратите. Съгласно чл. 130, ал. 6, т. 2 от Конституцията „*Висшият съдебен съвет... налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите*“. Това са най-тежките дисциплинарни наказания по чл. 308, ал. 1, т. 4 и 6 ЗСВ. Близко до тях по тежест е и дисциплинарното наказание, въведено с чл. 308, ал. 1, т. 3 ЗСВ – „намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 25 на сто за срок от 10 до 25 на сто“, налагането на което, поради степената на своята тежест, с основание е възложено също така на ВСС (чл. 311, т. 2, б. „а“ ЗСВ). Освен това ВСС може и на практика налага често пъти и по-леките наказания – „забележка“ и „порицание“, когато при внесени в него предложения за налагане на по-тежко наказание по чл. 311, т. 2, б. „а“ ЗСВ, след станалите разисквания по време на заседанието, съветът решава да наложи някое от по-леките наказания, макар че тяхното налагане е поначало възложено на административния ръководител, съгласно чл. 311, т. 1 ЗСВ. Следователно на практика ВСС, особено през

⁴ ТР № 3 от 17 май 1994 г. на КС не е единствено решение на КС по тълкуването на чл. 56 Конст. То е последвано от редица други решения на конституционната юрисдикция и решения на КС по чл. 149, ал. 1, т. 2 Конст. Вж. по този въпрос **Неновски, Н.** Цит. съч., 27–39, както и сб. Конституционният съд – Юриспруденция 1997–2006. С., 2010, 349–362.

последните пет години и поради активната дейност на Инспектората към ВСС в изпълнение на неговите конституционни функции по чл. 132а, ал. 6 от Конституцията, осъществява интензивна дисциплинарна дейност и се утвърждава като дисциплинарнонаказващ орган и създава „своя“ богата дисциплинарна практика.

б) Специфичното съдържание на правото на защита на привлечения към дисциплинарна отговорност магистрат се състои в неговото субективно лично процесуално право да изложи своята позиция, съображения и доводи в дисциплинарното производство пряко и непосредствено пред членовете на ВСС. В това е силата на прякото сетивно възприятие на изслушването на магистрата от ВСС. То е юридически гарантираният шанс на магистрата да бъде изслушан от всички членове на ВСС. То е акт на уважение и зачитане на достойнството на магистрата. Непосредственото изслушване от тях съдържа **повече** информация, отколкото носи словесното изложение и му придава „добавена стойност“. Тя се изразява в начина на изложението, в тона, искреността, убедителността, с която изложението се прави, прякото впечатление от поведението на магистрата, от възпроизвеждане на обстановката, в която нарушението е извършено и т.н. Тези психологически елементи, присъщи само на прякото изслушване от ВСС, носят незаменима сила, която формира вътрешното убеждение на членовете на ВСС. Не е без значение и обстоятелството, че изслушването в тези случаи е професионално дело както за изслушвания, така и за изслушващите го членове на ВСС, които по правило имат опит на професионални магистрати, макар и в рамките на ВСС да имат различна служебна позиция. За членовете на ВСС това е уникален повод да поставят уточняващи въпроси на провинилия се магистрат за допълване на неговото изложение за по-пълно, обективно и всестранно изясняване на фактичката и правна обстановка, за условията, при които магистратът работи. То развива и състезателния характер на производството и позволява на членовете на ВСС да формират своето вътрешно убеждение при определяне на вида на дисциплинарното наказание, съответствието му с тежестта на дисциплинарното нарушение, т.е. справедливостта при определянето му.

в) Такива възможности на ВСС не предоставя изслушването или искането на писмени обяснения само от дисциплинарния състав по чл. 311, ал. 1 ЗСВ. То, разбира се, е полезно и необходимо за дисциплинарния състав, защото позволява на неговите членове да си изяснят фактичката и правна обстановка, да формират своето убеждение и предложението, което ще направят пред ВСС. Но и информацията за обяснение на дисциплинарното нарушение, която достига до ВСС в тези случаи, не е от „първа ръка“, защото е преминала през обобщаването и преработването ѝ от дисциплинарния състав, каквото и да означава това.

г) Правото на защита по своето съдържание и основно предназначение е право на провинилия се магистрат да изложи обстоятелствата и своето отношение към дисциплинарното нарушение, в извършването на което е упрекуван („обвинен“), които допринасят за пълното, всестранно и обективно изясняване на фактите, за да се поста-

нови точно и справедливо, т.е. пропорционално на тежестта на нарушението, дисциплинарно наказание. В това е дълбокият смисъл на принципа *Audiat et altera pars* („Да се изслуша и другата страна“), като в случая „другата страна“ е провинилият се магистрат. Но защитата и осъществяването ѝ като право се осъществява пред дисциплинарнонаказващия орган. Такъв орган не е дисциплинарният състав. Той е само помощен, технически орган, който подпомага дисциплинарнонаказващия орган. Дисциплинарният състав не е дисциплинарнонаказващ орган, няма дисциплинарнонаказваща власт и има ограничен числен човешки състав (3-ма души от 25-членния състав на ВСС). Такава власт, според Конституцията (чл. 130, ал. 6, т. 2), има единствено и само ВСС в неговия пълен състав, който е осемкратно по-числен, което значи и осемкратно по-богат на сетивно възприятие и оценка. **Следователно, изслушването от дисциплинарния състав свежда правото на защита на провинилия се магистрат до дисциплинарния състав, което силно редуцира и обеднява правото на защита.** Ето защо заместването на това изслушване (пред и от ВСС) с изслушването пред дисциплинарния състав е подмяна на правото на защита, което носи несигурност, непълнота и най-важното – реална опасност от нарушаване на конституционното право на защита по чл. 56 от Конституцията с неговата сила и пълнота. Вярно е, че това ще доведе до натоварване на ВСС с време, усилия и повече работа, което може да удължи и продължителността на цялото дисциплинарно производство. Но това не са релевантни съображения за оценка на упражняването на правото на защита, които да заслужават да бъдат сериозно обсъждани, когато става въпрос за което и да е конституционно право, и още по-малко – да бъдат обсъждани, когато става въпрос за упражняването на конституционното право на защита, установено като конституционна гаранция за спазване на всички права на гражданите.

11. Най-сетне, ако се възприеме разбирането, че изслушването от дисциплинарния състав замества и е достатъчно за упражняването на конституционното право на защита на провинилия се магистрат пред ВСС, това означава да се създаде от ЗСВ **дълбоко вътрешно противоречие** в дисциплинарната отговорност на магистратите, според органа, пред който и от който се реализира дисциплинарната отговорност и се налагат дисциплинарни наказания. При леките дисциплинарни нарушения и леките дисциплинарни наказания (забележка и порицание), които се налагат от административните ръководители (чл. 311, т. 1 ЗСВ), се упражнява по-силно и по-богато право на защита, защото изслушването е пряко пред дисциплинарнонаказващия орган и съдържа по-големи възможности за пряко възприемане на позицията на провинилия се магистрат. А за по-тежките дисциплинарни нарушения и наказания, дисциплинарното производство за които протича пред ВСС, което поначало има по-голяма правна и морална тежест на налаганите по-тежки дисциплинарни наказания, правото на защита на магистрата се оказва по-бедно и по-слабо и в крайна сметка – неосъществено в цялото негово богатство. Така се прилага различна мярка при близки случаи на осъществяване на дисциплинарната отговорност на магистратите и правото им на защита

като част от дисциплинарното производство за реализиране на отговорността. Това противоречи на основния принцип в правото „Et de similibus idem est iudicium“ („За сходните обстоятелства се прилагат еднакви решения“).

А това е въпрос на прилагане на принципа на справедливостта, който Преамбюлът на Конституцията обявява за общочовешка ценност, на която се врича във вярност (абз. 2), и на правата на личността, като върховен принцип на правовата държава (абз. 3 от Преамбюла и чл. 4 Конст.).

12. **Основни правни въпроси за същността и границите на административното правосъдие** поставя диспозитивът на р. № 13550 от 30.10.2012 г. по адм. д. № 6334 от 2012 г. на петчленен състав с „връщането на делото“ на ВСС за постановяване на друг акт по отношение на вида и размера на дисциплинарното наказание, съобразно указанията в мотивите на касационното решение. Видно от мотивите на решението, касационното основание за обжалване на решението на тричленния състав е неправилност на решението на тричленния състав по смисъла на чл. 209, т. 3 АПК, а не недопустимост на решението по чл. 209, т. 2 АПК. Съгласно чл. 221, ал. 2 АПК, когато решението е неправилно, ВАС го отменя в оспорваната му част. И петчленият състав наистина е отменил обжалваното решение № 4940 от 4.04.2012 г. в частта, с която е отменено решението на ВСС, и е приел, че касаторът действително е извършил дисциплинарно нарушение по чл. 307, ал. 4, т. 1 ЗСВ – системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони.

Същевременно обаче петчленият състав е върнал делото на ВСС, за да определи ново по вид и размер наказание. Такова правомощие на касационната инстанция при обжалване на неправилните решения не може да се изведе от чл. 221, ал. 2 АПК. Когато ВАС установява неправилност на обжалваното решение на тричленен състав, той го отменя в оспорваната му част. ВАС не е дисциплинарнонаказващ орган, а орган на правосъдие.

13. При установените съществени различия в практиката на ВАС по осъществяване на правото на защита на магистратите между отделните тричлени и петчлени състави на II колегия на ВАС, и като се отчита конституционното значение на правото на защита на магистратите, струва ми се, че заслужава, с цел преодоляване на възникналите различия, да се подготви и приеме тълкувателно решение на общото събрание ВАС – II колегия (чл. 124, ал. 1, т. 3 ЗСВ). Това би било в пълно съответствие и с конституционните функции на ВАС по чл. 125 от Конституцията, съгласно който „Върховният административен съд осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване“.