



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## **ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: [arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 330

Дата: 15.03.2021 г.

**ДО**  
**ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**на ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,**  
представяван от председателя -  
Ралица Негенцова

**Относно:**  
Реформа на съдебната карта

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ  
СЪДЕБЕН СЪВЕТ,**

На 19.01.2021 г. Съдийската колегия, и на 18.02.2021 г. Пленумът на Висшият съдебен съвет взеха решения, с които се приема модел за реорганизация на съдебните структури на районно ниво и Пътна карта с план за действие за реорганизация на съдебните структури на окръжно и апелативно ниво. Така се даде ход на реформа на съдебната карта на България. Висшият адвокатски съвет изразява своето предварително становище относно тази фундаментална за правната система в България реформа, изхождайки от основното разбиране, че тя не трябва да бъде самоцелна, а трябва да гарантира правото на достъп до качествено

правосъдие и защита на правата и интересите на гражданите и юридическите лица, които българската адвокатура е призвана да подпомага.

### **1. Принципна позиция относно реформата на съдебната карта**

Висшият адвокатски съвет принципно подкрепя идеята за реформа на съдебната карта в България като неизбежна стъпка към осигуряване на баланс на натовареността на отделните съдилища и повишаване на качеството, бързината и достъпността на съдебната система и услугите на съдебната администрация.

При провеждането на такава реформа обаче, изходна точка трябва да бъде прецизен, обективен и цялостен анализ на натовареността, социално-икономическия и демографски профил за всеки съдебен район, включително и на районните съдилища във всеки от 28-те съдебни района, за да бъдат оправдано взети конкретни решения, свързани с промяната на съдебната карта. В тази връзка Висшият адвокатски съвет констатира, че макар решенията за на ВСС да почиват на изводи, формирани в рамките на проект с европейско финансиране, тези изводи не са плод на задълбочен методически, структурен и функционален анализ и обществеността не разполага с информация за моделите, които са използвани при дефинирането на социално-икономическите профили на съдебните райони и изследванията, които са основа за преценката на въздействието при изменение на съдебната карта.

На следващо място, решенията на ВСС са взети без предварително задълбочено обсъждане и вземане на становища от всички правни общности и най-вече без широко обществено обсъждане, включително и сред местни общности, които ще бъдат засегнати от промяната в съдебната карта чрез закриване на районни съдилища. Подобно обсъждане е необходимо, за да може предлаганата реформа да бъде възприета и да получи професионална, обществена и политическа подкрепа.

### **2. Модели относно реструктурирането на районните съдилища**

При вземането на решение за реорганизацията на съдебните структури на районно ниво Висшият съдебен съвет направи избор между четири модела, разработени от съвета в рамките на поддейност 1.6. „Разработване на предложения за оптимизация на съдебната карта“ от обхвата на проект „Създаване на модел за оптимизация на съдебната карта на българските

съдилища и прокуратури и разработване на Единна информационна система на съдилищата", изпълняван от ВСС по Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г., финансиран със средства от Европейския съюз.

Според първия предложен модел, районните съдилища в рамките на един окръжен съдебен район могат да бъдат обединени, като единият районен съд стане приемащ, а останалите районни съдилища се преобразуват в негови териториални поделения, когато това е обусловено от ниска натовареност или недостатъчно магистрати и съдебни служители. Положителните аспекти на този план са, че при него не се закриват ефективно съдебни структури, и че обединяването ще позволи специализация на районните съдилища в граждански и наказателни колегии, както и ще се положи основа за поетапно изравняване на заетостта на районните съдилища. Висшият адвокатски съвет изразява подкрепа към този модел най-вече поради факта, че при него спирането на съществуването на самостоятелни съдилища по места няма да се отрази на достъпа на гражданите до съд, защото териториалното отделение като част от районния съд ще осъществява същата дейност. Другото важно предимство за Висшия адвокатски съвет е, че при този модел ще се запазят районите на районните съдилища, които са свързани с районите на нотариусите и службите по вписванията. Считаме, че този модел е най-щадящ, най-опростен и би постигнал оптимизация на съдебната карта с най-малко административен ресурс, усилия и законодателни промени. Същевременно, Висшият адвокатски съвет изразява резерви поради липсата на гаранции, че териториалното отделение ще предоставя и ще има функциите да предоставя на населението правораздаване в обема, в който правораздава самостоятелен районен съд, както и ще предоставя другите услуги влизащи в дейността на съда.

Според втория модел, районните съдилища в един окръжен съдебен район могат да бъдат обединени в един районен съд, при закриване на останалите. Висшият адвокатски съвет смята моделът за неприемлив, тъй като ще ограничи достъпа до правосъдие на гражданите и ще ги натовари неоправдано с допълнителни разходи.

Според третия модел, вместо трансформация на съдилищата се предлага мобилност на съдебните служители в рамките на съдебния район – окръжен или апелативен. Висшият адвокатски съвет смята, че подобна възможност за дългосрочна мобилност като алтернативна на сегашното

командиrowане на служители може да е подходяща стъпка, но не може да изчерпи необходимостта от цялостна реформа на първоинстанционните съдилища.

Според четвъртият модел окръжните съдилища ще станат първа и основа инстанция, а апелативните съдилища ще станат същинска втора инстанция, което ще се постигне ще изменение на правилата за родовата подсъдност в процесуалните закони. Районните съдилища ще бъдат закрити и/или превърнати в териториални отделения на други по-големи районни съдилища и ще запазят компетентност само по някои дела, които се гледат в закрито заседание, решават се бързо и типично не представляват правна сложност – заповедни, обезпечителни, семейни, охранителни, за защита и възстановяване на нарушено владение. Наказателните дела, които ще останат подсъдни на районните съдилища ще бъдат по мерки за неотклонение, спирания и прекратявания, и наказателни дела от административен характер.

В горепосочените решения Висшият съдебен съвет прие последният, т. нар. „Модел №4“ като основа за следващите стъпки по реформата на съдебната карта на България.

### **3. Конкретна позиция относно Модел № 4**

От достъпната в публичното пространство информация за приетия за изпълнение от Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет модел № 4 е видно, че той предлага реформа на съдебната карта, която предвижда закриване на определени съдебни структури – районни съдилища, и/или създаване на териториални отделения към по-големите и натоварени районни съдилища.

Висшият адвокатски съвет счита, че с предлагания модел за съдебна реформа не е отчетена специфичната роля на районните съдилища като основен първоинстанционен съд в системата на правораздаването, както и социално-икономическите и демографски фактори и последици, които едно такова преструктуриране ще има. При закриването на районни съдилища и прехвърлянето на компетентността им към окръжните съдилища се създава риск от затруднен достъп до правосъдие и отдалечаване на гражданите от съда, намаляване на ефективната защита на гражданските права и интереси на местното население на територията на съответната община и на бизнеса, задълбочаване на съществуващи демографски проблеми на обезлюдяване на

районите, засягане на социалната и лична сигурност и права на гражданите и юридическите лица. Нито анализът, обосноваващ Модел №4, нито решенията на ВСС за подкрепата на този модел адресират тези рискове и гарантират тяхното преодоляване.

По отношение на предлаганата с Модел №4 радикална промяна в родовата подсъдност на гражданските, търговски и наказателни дела, Висшият адвокатски съвет изразява сериозни резерви. По същество моделът залага окръжните съдилища да се превърнат в основен първоинстанционен съд по граждански и наказателни дела. Не са налице обаче, убедителни аргументи за необходимостта от такава коренна и съществена промяна в родовата компетентност, която по необходимост изисква и фундаментална промяна в процесуалното законодателство. Това предложение е в противоречие с концепциите в процесуалните закони, че районният съд, като най-близък до гражданите, е основен първоинстанционен съд, и така се накърнява неговата инстанционност, която е изградена в продължение на десетилетия. Също така считаме, че идеята за промяна в родовата компетентност не държи сметка за действителната роля на районните съдилища и допълнителните им функции по съдебна администрация. По-конкретно, към всеки районен съд действат служби по вписванията, държавни съдебни изпълнители и бюра съдимост, като същевременно районните съдилища са в пряк досега и сътрудничество с други административни структури като наблюдателните комисии за изпълнение на наказанията по чл. 170 ЗИНЗС или местните комисии за борба с противообществени прояви на малолетни и непълнолетни. Така районните съдилища са в центъра на широк спектър от дейности в областта на правораздаването, съдебната и гражданска администрация и обществени услуги. При окрупняването на районните съдилища в окръжни съдилища, действащи като първа инстанция, както е предложено в Модел № 4, балансът на достъпа до съд и защитата на правата и законните интереси на гражданите ще се измести в техен ущърб, и ще се отдалечи голяма част от правните услуги на съдебната администрация от местните общности, които най-много се нуждаят от тях.

Други конкретни аспекти на предложената реформа на родовата подсъдност също будят сериозни възражения от Висшия адвокатски съвет. На първо място е предложението да бъдат премахнати критериите „цена на иска и местонахождение на недвижимия имот” при определяне на родовата

или местна подсъдност, както и принципът за „най-удобна за ответника подсъдност”. Подобна стъпка ще засегне правната сигурност за участниците в гражданския и търговски оборот и ще накърни ефективността на достъпа им до съд, внасяйки противоречивост и непоследователност в правилата за определяне на родовата подсъдност.

На следващо място, при сега съществуващите апелативни райони/апелативни съдилища е критично нецелесъобразно същите да бъдат въззивна инстанция и по всички дела, които ще бъдат иззети от родовата подсъдност на районните съдилища и ще бъдат разглеждани от окръжните съдилища като първа инстанция. Вменяването на основна функция в цялата правораздавателна система на апелативните съдилища като основен въззив, за сметка на окръжните, е в противоречие с настоящата концепция за триинстанционност на съдебното производство в България и не следва да се прави механично, а след внимателен анализ на продължителността на процеса на отделните видове дела, на техния брой и на причините, които обуславят една такава промяна. Подобно механично преместване на делата в по-горен съд и съдебен район е изключително опасно по отношение на достъпа на гражданите и бизнеса до съда и може да има неблагоприятни последици за реализирането на правата и законните интереси на правните субекти.

Избраният Модел №4 не засяга други съществени промени в съдебната система, които са необходими и без които реформата на съдебната карта ще даде ограничени резултати. На първо място това е квалификацията на магистратите, която в предложения модел ще бъде допълнително ограничена, тъй като районните съдилища ще имат значително стеснена компетентност по типови дела, голяма част от които без правна сложност. На следващо място, промяната на родовата компетентност и прехвърлянето на дела на по-горна инстанция ще лиши практически гражданите и бизнеса от възможността да участват лично в рамките на съдебните производства по техните първоинстанционни дела, ако не се въведат съпътстващи ефективни мерки по въвеждане на добре развито електронно правосъдие и дигитализация на съдебната система.

Не на последно място, при избора на модел на реформа на съдебната карта, Висшият адвокатски съвет с тревога наблюдава, че не е налице пълна синхронизация между прокурорската и съдийската колегии на ВСС при избора на единен модел. Избраният модел трябва да отговаря на

изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията, съгласно който структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата и този синхрон следва да намери отражение при бъдещото прекрояване на съдебната карта.

## **УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,**

**В заключение Висшият адвокатски съвет счита, че всяка предлагана промяната на териториалната структура на съдебните райони трябва да осигурява ефективен достъп до качествено правораздаване, предоставяне на услугите на съдебната администрация възможно най-бързо и близко до гражданите и юридическите лица, недопускане на трудности при ползване на адвокатска помощ, и оптимизиране на разходите за достъпа до съд и водене на делата.**

**От така представените четири модела, Висшият адвокатски съвет намира за най-удачен първия модел, който обаче задължително трябва да почива на цялостен анализ на натовареността, социално-икономическия и демографски профил за всеки съдебен район на районните съдилища, преди да се предприемат каквито и да било действия по преобразуването им.**

**Същевременно Висшият адвокатски съвет напомня, че съдебната власт в своята цялост и независимост е основен стожер и стълб на демокрацията и правовата държава, последната задължена да разполага с ефективен механизъм за да осигури на гражданите си защита на конституционните, основни човешки права и осигуряването на действителното им и ефективно упражняване - при това, в условията на равнопоставеност, в която дейност е подпомагана от Адвокатурата, както повелява чл. 134 от Конституцията. Не следва прибързано и без необходимия анализ и детайлна аргументация, да се прекроява изцяло съдебната карта на страната без да се вземат предвид всички последици от едно подобно решение, включително и по отношение на структурата на самата адвокатура, чиято вътрешна логика и териториално разделение са създадени включително за да обслужват правосъдието и да обезпечават конституционната роля на адвокатурата.**

**Висшият адвокатски съвет е убеден, че от полза не само за ВСС, но и за цялото общество би било бъдещите анализи и разработки на пътната карта с плана за действие за реорганизация на съдебните структури на районно, окръжно и апелативно ниво да бъдат представяни и поставяни на предварително обсъждане и консултация с водещите правни общности и техните местни структури, тъй като по този начин ще се обезпечи и безпрепятственото протичане на евентуално предстоящия законодателен процес.**

**В този смисъл, Висшият адвокатски съвет изразява готовност да сътрудничи на ВСС в процеса на осъществяване на съдебната реформа.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

**РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА**