

Между фактите и решенията: регионален поглед към командироването на съдиите

Юни, 2024 г.

Автори: Екатерина Баксанова, Иван Брегов, Зорница Славова



Подкрепата за Институт за пазарна икономика (ИПИ) е осигурена от Фондация „Америка за България“. Изявленията и мненията, изразени тук, принадлежат единствено на ИПИ и не отразяват непременно вижданията на Фондация „Америка за България“ или нейните партньори.



Правото не може да бъде разделено от икономиката. Връзката между работеща съдебна система и икономически растеж е пряка. Ето защо през 2015 г. ИПИ започна развитието на своята [Правна програма](#). През 2023 г. бе публикувано „[Съдебната власт в числа](#)“ – първото и единствено по рода си табло, което представя работата на съдебната власт по ясен и разбираем начин.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Въведение. Предмет и метод	3
2. Командирането в контекста на нов съдоустройствен закон	4
2.1. Някои специфични положителни нововъведения.....	5
2.1.1 Обща регламентация за съдиите и прокурорите, но принципни разграничения.....	5
3. Командиране на съдии в и от окръжните съдилища.....	6
3.1. Период на командироване	9
4. Командиране на съдии от общите към административните съдилища.....	10
5. Препоръки.....	13
Приложение № 1	15

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВПС	Висш съдебен съвет
ВСС	Висш съдебен съвет
ЕС	Европейски съюз
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ИВСС	Инспекторат към Висшия съдебен съвет
ОС	Окръжен съд
РС	Районен съд
САС	Софийски апелативен съд
СГС	Софийски градски съд
СОС	Софийски окръжен съд
СРС	Софийски районен съд
ЦИК	Централна изборителна комисия

1. Въведение. Предмет и метод

Съвременната концепция за демократичното общество почива на разбирането за зачитането на човешките права и свободи и равенство на всеки гражданин пред закона, а практическото обезпечаване на това състояние е дело на държавата чрез справедлив съдебен процес от независим и безпристрастен съд. За да постигне това, държавното управление следва да отговаря на изискването за разделение на властта на законодателна, която изработва законите (в България – Народното събрание), изпълнителна, която води политики и предлага проекти на закони (Министерският съвет) и съдебна, която прилага законите чрез съда и следи за законосъобразното поведение на физическите и юридическите лица, чрез прокуратурата. Едва при наличието на тези фактори можем да говорим за държава, която е организирана от правото, а не от произвола. По своята природа съдебната власт е независима от законодателната и изпълнителната власт и този принцип бива установен в Конституцията. Моделът на функциониране на държавата изисква всяка една власт да има механизмите, с които да предотврати прекомерното и доминиращо влияние на една от трите власти над останалите две, а оттам и над обществото.

С оглед на своята специфика съдебната власт следва да бъде отдалечена от политическите процеси по формиране на законодателната и изпълнителната власт, тоест да не може нито да влияе на политическите процеси, нито да се влияе от тях. Тази нейна равноотдалеченост наричаме независимост. Наличието на независимост на съдебната власт е критерий за демократичността на едно управление. По тази причина съдебната власт се самоуправлява, има свои административни органи – в българския контекст това са Висшият съдебен съвет (ВСС) и Висшият прокурорски съвет (ВПС). С изменението на Основния закон от декември 2023 г. бе утвърден принципът за разделение на статута на съдиите и прокурорите като основателно бе признат съдът за основен носител на съдебната власт (чл. 117, ал. 2). Съдиите, за да бъде достатъчно гарантирана тяхната независимост, са получили възможността да административат самостоятелно въпросите по имущественото и кадровото си обезпечаване именно чрез ВСС. Това разделение е широко застъпено и развито и на законово ниво, включително и в института на командироването. По силата на чл. 129, ал. 1 от Конституцията ВСС, доминиран от мнозинство от съдиите, назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите.

В настоящия доклад се опитваме да съчетаем юридическия поглед (основно през призмата на Закона за съдебната власт) и статистическото количествено измерение на дейността по командироването. Казано с думи прости – до какво на практика води законодателството и неговото приложение във връзка с командироването на съдии. Така на практика се проследяват ефектите от петата конституционна поправка и последвалото изменение на съдоустройствения закон през 2017 г. както и връщането отново на користните механизми за кариерно развитие на съдиите от 2017 и 2018 г.

ИПИ публикува годишното изследване „Регионални профили: показатели за развитие“ над десетилетие с цел да се представи социално-икономическото състояние на областите в България. С оглед на това настоящият анализ представя състоянието на 28-те окръжни съдилища в страната и на 28-те административни съдилища при командироването на съдиите. Ползвани са официални данни, изискани по реда на Закона за достъп до обществена информация от ВСС и предоставени от администрацията на Съвета, за периода 01.01.2016 – 31.12.2023 г. При кадровото обезпечаване на съдилищата се очертава винаги една закономерност – колкото по-лошо ВСС осъществява дейността си по провеждане на конкурсите за назначаване и повишаване на съдии, толкова повече се увеличава броят на командированите. И това увеличение се проследява в две направления:

- брой на командированите съдии;
- продължителност на периода на командироване (времетраене).

Т.е. проблемът при работата на ВСС, свързан с провеждането на предвидими и ритмични конкурси за повишаване в длъжност, за които съдиите имат доверие, че са осъществени прозрачно и обективно, се прелива в дълги командировки на множество съдии. А това, за съжаление, води и до едноличен, субективен подбор от страна на командировачия председател.

2. Командироването в контекста на нов съдоустройствен закон

Дефицитите на българското правосъдие се превърнаха в неизменна част от политическото говорене. Това често пъти води до множество нормативни промени и по-рядко до качествена промяна на средата. Един от въпросите, които ще трябва да бъдат разрешени, независимо от това какво политическо мнозинство доминира 50-ото и следващите народни събрания, е приемането на редица изменения или направо на нов закон за съдебната власт. А за това дали тези изменения са по същество в посока на разрешаването на трайните дефицити на съдебната власт можем да направим разграничение и по това как и дали ще бъдат преуредени заобиколните пътища за кариерно торпилиране по високите етажи в съда и прокуратурата, нормативно завоалирано като командироване на съдии, прокурори и следователи.

Институтът на командироването, сам по себе си, от инструмент за временно преодоляване на кадровия недостиг в съда и в прокуратурата, се превърна в средство за формиране на зависимости и послушание при разглеждането на делата и преписките. Постига се по опростена формула – командированият получава временно възможността да заема позиция в по-висока инстанция и на по-висока заплата (чл. 227, ал. 5 от ЗСВ). По този начин и възнаграждението, и статусът на съдията/прокурора вече се влияе от командировачия председател/административен ръководител. В [края на 2023](#) г. Пленумът на ВСС по предложение на председателя на ВАС гласува промени в Правилата за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения на командированите магистрати. Според тях допълнителните трудови възнаграждения се определят по предложение на председателя на съда или ръководителя на прокуратурата, в който са командировани (чл. 6, ал. 2 от Правилата). Предложението е мотивирано с оглед разбирането за ролята на ръководителите на съдилищата и прокуратурите, в които магистратите работят временно, като имащи поглед върху постигнатите резултати и като способни на по-голяма обективност и справедливост при определянето на допълнителното трудово възнаграждение. Това по-скоро обаче е поредният лост, чрез който вече и формално монетарно се оказва влияние върху командирования съдия/прокурор от този, който го е командировал.

Този временен и неясен статут може да бъде прекратен както по решение на председателя на съответния съд/прокуратура, така и по решение на съответната колегия/съвет по действащия ЗСВ. За да не се стигне до това неблагоприятно развитие и да бъде върнат обратно надолу в системата или в нежелан от географска гледна точка съд, командированият с по-голяма охота е склонен да мисли, пише и да се произнася в посоката, възприета от командировачия го административен ръководител. Така командированият си спестява подготовката за конкурси за повишаване и преместване, макар и те да са доста спорни вече като обективен критерий за растеж в системата. Практиката показва при резултатите от обявените конкурси, че командированите преди това съдии, прокурори и следователи понякога печелят обявената за заемане чрез конкурс позиция.

2.1. Някои специфични положителни нововъведения

На 25.03.2024 г. на страницата на Министерството на правосъдието бе публикуван проект на Закон за съдебната власт със срок на обществено обсъждане от 25.03.2024 г. до 07.05.2024 г. Проектът предизвика звучна критика основно сред прокурорските професионални кръгове, без те да почиват на аргументирани основания. Но по отношение на института на командироването следва да бъде разгледан като положителен опит за преустройство на специфичните установени нормативни дефицити на действащия ЗСВ.

На първо място, командироването е предмет на самостоятелна регулация в отделна глава на закона (глава тринадесета, чл. 324-чл. 336), без възможност за множество изключения, които да овластяват различните по степен председатели на съдилища и ръководители на прокуратури да имат някои привилегии. Досега с тази възможност се ползваше председателят на Върховния административен съд.

2.1.1 Обща регламентация за съдиите и прокурорите, но принципни разграничения

На първо място, променят се сроковете за съдии, съответно за прокурори и следователи – за не повече от 12 месеца със съгласието на командирования, а в изключителни случаи и без съгласието на командирования за срок от 3 месеца. За прокурорите този срок е 6 месеца и не се въвежда изрично условие за съгласие на командирования съгласно чл. 334, ал. 3 от проекта на ЗСВ. Към настоящия момент текстът на действащия чл. 227, ал. 1 от ЗСВ предвижда идентични условия, но без основания за прекратяване на командироването, което го прави практически безсрочно и безусловно. Втората разлика се изразява в това, че в проекта на нов ЗСВ, в чл. 324, ал. 4 и ал. 5 са разписани прекратителни основания и задължение за ВСС при наличието на които след изтичане съответно на 12-те или 3-те месеца съдията, прокурорът и следователят не може да бъде командирован отново в същия орган на съдебната власт в продължение на две години. Висшият съдебен съвет от своя страна ще бъде задължен да прекрати командироването при надвишаване на тези срокове. Практически обаче, ако ВСС не направи това, няма опция да бъде изпълнено предписанието. Разумно би било да се въведе задължение председателят на ВКС в този случай да е задължен да докладва на съдебния съвет съдиите, надвишили този срок като точка от дневния ред, за да даде основание за изпълнението на това правомощие, така че да не остане то поредното добро пожелание. За прокурорите това ограничително условие е установено в чл. 334, ал. 4 от проекта, а прекратяването се извършва от Висшия прокурорски съвет по реда на ал. 5 на чл. 334. Тук можем да предложим проектът да бъде развит в посока трима от членовете на прокурорския съвет да имат задължение да докладват непрекъснатите в срок командировки, за да не се стига до произволно прилагане на закона.

Четвъртата положителна отличителна характеристика е задължението в регистъра на командированите, съществуващ и към момента, да се вписва продължителността на командировката, като чрез тълкуване можем да стигнем до извода, че няма как да е безсрочна. Към настоящия момент се вписва началният момент „срок на командироване (от...до)“ както и „продължителност на командироването в месеци“, а не реално графата „срок на командироване от дата до дата“. Подчертаваме, че с изтичането на срока следва да се пристъпи към прилагането на чл. 324, ал. 4 и ал. 5 от проекта, за да има реално разкомандироване с настъпването на посочените прекратителни основания.

Петата разлика е опитът за частично преодоляване на проблема с „незаетата щатна длъжност“. Незаетият щат към настоящия момент отваря широко вратата на тези позиции да бъдат

„инсталирани“ именно чрез командироване. С текста на чл. 336, ал. 4 се дава гаранция, че при изтичане на срока на командировката щатната длъжност, заемана от командирания съдия, прокурор или следовател по реда на чл. 201, ал. 7, тоест в международна институция, ще се освобождава. Това на практика значи автоматично за съответната позиция да се открие процедура за заемането ѝ чрез конкурс при предвиденото срочно ежегодно обявяване на конкурсите, каквото именно е предвидено и в проекта на ЗСВ. След изтичане на срока на командироването лицето се възстановява на заеманата щатна длъжност в същия орган на съдебната власт като за съдиите ще има задължение да довърши делата при неизменността на съдебния състав за наказателните дела. Досега това обикновено се изписваше в акта на съдебния съвет.

За прокурорите остава възможността главният прокурор да командирова от всички нива на системата след вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет.

Разписаните по този начин промени в условията за командироване са в състояние да прекратят изпращането на съдии, прокурори и следователи за неуточнен времеви период, тоест на практика безсрочно. Предложените текстове са опит за преодоляване на проблемите, създадени при приложението на действащия съдоустройствен закон. Промените от 2017 г. доказаха, че с промяната само на една алинея се отмени постигнатото през 2016 г. А през 2018 г. нещата съвсем се влошиха с още едно изменение, а именно произволното основание председателят на ВАС да черпи кадри от всички нива и видове съдилища, както и ВСС да разкомандирова без обективни критерии.

3. Командироване на съдии в и от окръжните съдилища

Официалните данни, предоставени от ВСС очаквано разкриват, че основната динамика по отношение на командироването на съдии се наблюдава в София, Пловдив, Варна и Бургас, като особено открояващ се е Софийският градски съд (СГС). Презумпцията е, че СГС, а и Софийският окръжен съд (СОС), са притегателни центрове за съдии от по-долни инстанции и/или от други райони на страната. СГС наистина е съдът, в който се командирова най-много съдии, а и този, от който се командирова най-много. Първото се дължи на това, че става дума за географска (столица) и за статусна (видове дела) привлекателност, а и защото се гледат дела с обществена и икономическа значимост.

БРОЙ СЪДИИ, КОМАНДИРОВАНИ В ОКРЪЖЕН СЪД

	декември 2016	декември 2017	декември 2018	декември 2019	декември 2020	декември 2021	декември 2022	декември 2023
Благоевград	2	2	1	2	4	5	2	1
Бургас	1	1	3	2	6	6	7	7
Варна	2	0	0	0	2	3	1	3
Велико Търново	0	0	2	3	4	4	4	4
Видин	0	0	0	0	0	1	1	1
Враца	0	0	1	1	1	1	2	1
Габрово	0	0	0	0	0	0	1	1
Добрич	0	0	0	0	1	1	0	0
Кърджали	0	0	0	0	0	0	0	0
Кюстендил	1	0	0	0	1	1	0	0
Ловеч	0	0	0	0	0	0	0	0
Монтана	0	0	0	0	0	0	0	0
Пазарджик	2	0	1	1	1	0	2	1
Перник	0	0	1	3	4	7	4	3
Плевен	0	0	0	0	0	0	0	0
Пловдив	6	1	3	3	4	6	5	5
Разград	0	0	0	0	0	2	1	1
Русе	0	0	0	1	0	0	0	1
Силистра	0	0	0	0	0	0	0	0
Сливен	0	0	1	0	1	1	0	1
Смолян	0	0	0	0	0	0	0	0
София	5	5	5	4	4	6	1	0
София (столица)	22	9	5	6	8	18	3	12
Стара Загора	0	0	0	0	0	0	0	1
Търговище	0	1	0	0	0	0	1	2
Хасково	0	0	0	0	0	0	0	0
Шумен	0	0	0	1	1	1	0	1
Ямбол	0	0	1	2	1	2	3	3

ИЗТОЧНИК: ИПИ ПО ДАННИ НА ВСС

Притегателната сила на СОС е по-малка не само от тази на СГС, но и от ОС Бургас и ОС Пловдив, що се отнася до последните четири години. Подобна миграция е обяснима с това, че става дума за големи областни градове, отличаващи се с по-динамичен икономически и социален живот, който предполага по-голяма натовареност на съдилищата. Така по-слабо развити от социална и икономическа гледна точка градове изглежда са кадрово по-добре обезпечени окръжни съдилища, които могат да се справят със съответната натовареност. За разглеждания период от осем години нито един съдия не е командирован в ОС в Кърджали, Ловеч, Монтана, Плевен, Силистра, Смолян и Хасково, а в по-голямата част от другите ОС са командировани един или двама човека.

При съпоставяне на данните за командированите съдии в ОС с данните за командированите от ОС се очертава тенденцията повече (или поне сходен брой) съдии да „излизат“ от ОС, отколкото да „влизат“ в ОС чрез командироване.

Така например съдиите, командировани от СГС в други съдилища са повече от тези, които са командировани в СГС, като броят на „излизащите“ от градския съд се увеличава с всяка изминала година. Командированите от СГС обичайно отиват към Софийския апелативен съд (САС) като към края на 2023 г. 59% от всички командировани съдии в САС са от СГС и то за дълъг период от време¹. По този начин първо се изразходва човешкият ресурс на един от най-натоварените съдилища в страната (СГС) за съд с по-малко натовареност, който ресурс обаче не може да се компенсират от „влизащите“ чрез същия механизъм. Това разкрива, че от временна мярка, която трябва да служи за уравнивяване на натовареността на органите на съдебната власт, командироването се

¹ За повече информация виж тук: <https://ime.bg/articles/kadrovi-podbor-chrez-komandirovane/>

превръща в обратното – нарушава баланса, а и води до фаворизиране на определени съдии. Това по същността си е сериозен корупционен риск, тъй като поставя командироването на даден съдия в ръцете на командировалия го председател.

БРОЙ СЪДИИ, КОМАНДИРОВАНИ ОТ ОКРЪЖЕН СЪД

	декември 2016	декември 2017	декември 2018	декември 2019	декември 2020	декември 2021	декември 2022	декември 2023
Благоевград	2	0	0	1	2	2	2	2
Бургас	1	5	5	4	7	6	8	7
Варна	5	4	6	4	7	5	9	11
Велико Търново	0	0	0	1	3	3	3	4
Видин	1	0	0	0	0	0	0	0
Враца	2	1	0	0	0	0	0	0
Габрово	0	0	1	3	2	1	2	2
Добрич	0	0	0	0	0	1	1	1
Кърджали	0	1	0	0	0	1	0	0
Кюстендил	0	0	0	0	0	0	0	1
Ловеч	0	0	0	0	0	0	0	0
Монтана	0	0	2	1	2	2	1	1
Пазарджик	0	0	0	0	2	0	1	1
Перник	1	0	2	4	3	4	5	5
Плевен	1	0	0	0	1	2	2	2
Пловдив	3	4	7	5	6	5	3	5
Разград	0	0	0	0	0	0	0	0
Русе	0	0	0	0	0	0	1	0
Силистра	1	0	0	0	0	0	0	0
Сливен	1	1	0	2	2	3	2	2
Смолян	2	0	2	1	1	0	1	2
София	4	6	5	4	6	4	5	4
София (столица)	7	7	12	16	19	19	22	31
Стара Загора	0	0	0	1	1	0	1	1
Търговище	0	1	1	1	1	1	2	2
Хасково	0	2	0	0	2	0	1	1
Шумен	0	0	0	1	1	1	0	0
Ямбол	1	1	1	1	0	0	2	1

ИЗТОЧНИК: ИПИ ПО ДАННИ НА ВСС

Броят на командированите съдии през разглежданите години в и от СОС е почти сходен с изключение на последните две години, когато временно „излизащите“ от съда са малко повече. Това разкрива безсмислената миграция между съдилищата и манипулирането на командироването като инструмент за кариерно израстване вместо за компенсирането на кадрови дефицит. След СГС най-много съдии са командировани от ОС Варна, ОС Бургас и СОС. По правило командироването на съдиите от тези съдилища е в по-горна инстанция, т.е. заключението по-горе за заобикаляне на конкурсното начало.

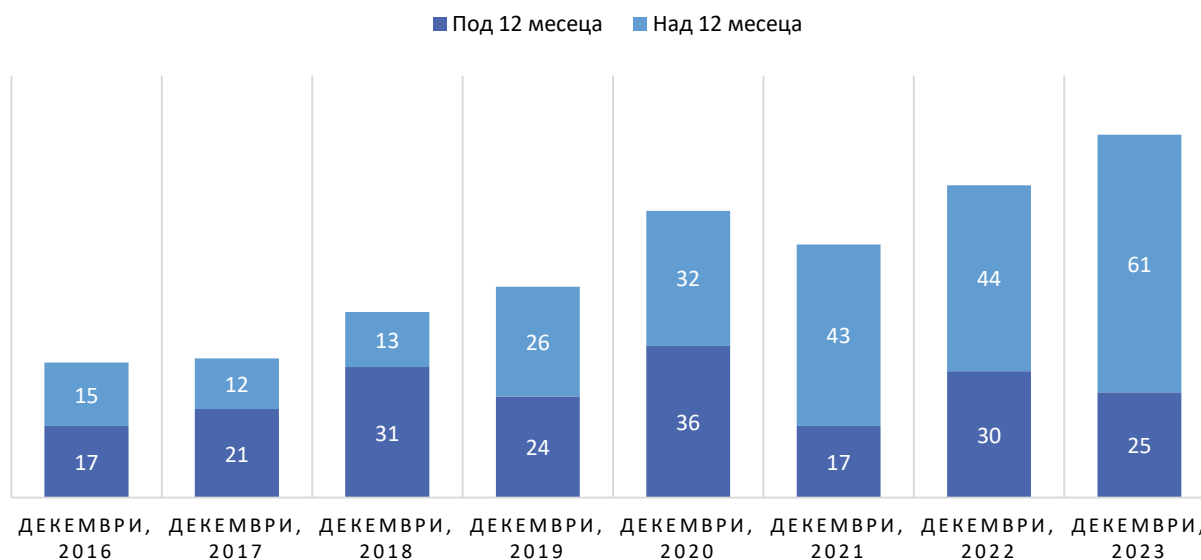
Справка във всички регистри на командировани съдии показват, че те се извършват без мотиви. Вместо реални мотиви присъстват коментари като „до завръщане на титуляр“, „на незаета щатна длъжност“, „служебна необходимост“, „висока натовареност“. Това обаче представлява единствено констатация на фактическо положение. Отникъде не може да се намери информация защо един съдия или съд е предпочетен пред друг, което само засилва впечатленията за субективност и фаворизиране на определени лица.

3.1. Период на командироване

Данните на окръжно ниво показват тенденцията нивата на командированите над 12 месеца съдии от окръжните съдилища постепенно да се увеличава от 2017 г. насам. По-осезаемо е нарастването на броя им през и след 2019 г. Това се дължи основно на законодателните промени през 2017 г. и 2018 г., които отварят вратата към злоупотреба с института на командироването в дългосрочен план, т.е. натрупване на все повече месеци в командировка.

БРОЙ СЪДИИ, КОМАНДИРОВАНИ ОТ ОКРЪЖЕН СЪД

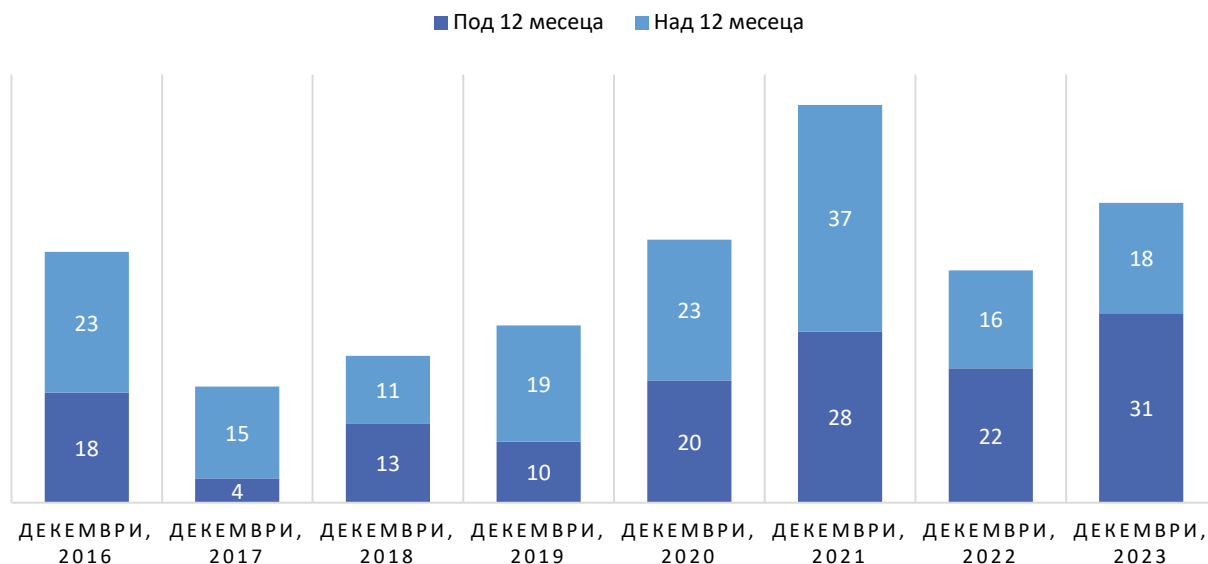
ИЗТОЧНИК: ИПИ ПО ДАННИ НА ВСС



Съотношението между командированите под и над 12 месеца през последните години е в полза на дългосрочното такова като към декември 2023 г. разликата е почти 2.5 пъти. Има командировани съдии от ОС за 51, 58, 59, 66, 70, 73, 94, 98, 134 месеца и т.н. Съдиите са командировани предимно към по-висока инстанция. Това, съчетано с продължителния период от време на командироването, на практика е равнозначно на повишаване в длъжност, т.е. игнориране на принципите за кариерен растеж, основан на качествата.

БРОЙ СЪДИИ, КОМАНДИРОВАНИ В ОКРЪЖЕН СЪД

ИЗТОЧНИК: ИПИ ПО ДАННИ НА ВСС



Броят на командированите в ОС съдии над 12 месеца в голяма степен отразява общата тенденция за средномесечен брой командировани съдии (2016 – 2023 г.)², т.е. и тази динамика разкрива връзката между измененията на ЗСВ през 2017 г. и 2018 г., липсата на ритмично и предвидимо провеждащи се конкурси и прякото влияние върху броя на командированите магистрати. Изключения правят по-ниските нива през 2022 г. Това най-вероятно се дължи основно на две причини:

- закриването на специализираните съдилища и прокуратури (2022 г.) и
- проведени конкурси, влезли в сила след дългогодишно забавяне.

Има съдии, командировани в окръжните съдилища за 35, 42, 45, 46, 66, 69 месеца и т.н.

4. Командироване на съдии от общите към административните съдилища

В предложения проект на нов ЗСВ са въведени гаранции в опит да се възпре своеволното командироване на съдии и прокурори, включително да се осигури ритмичното и периодично провеждане на конкурси. За съжаление обаче, проектът запазва предоставеното от услужливия законодател³ правомощие на председателя на Върховния административен съд (ВАС) да командирова съдии от общите (районни или окръжни) към административните съдилища, вкл. на незаета длъжност (уж по изключение).

² Виж тук: <https://ime.bg/dashboard-2/> (стр. 14 Командироване)

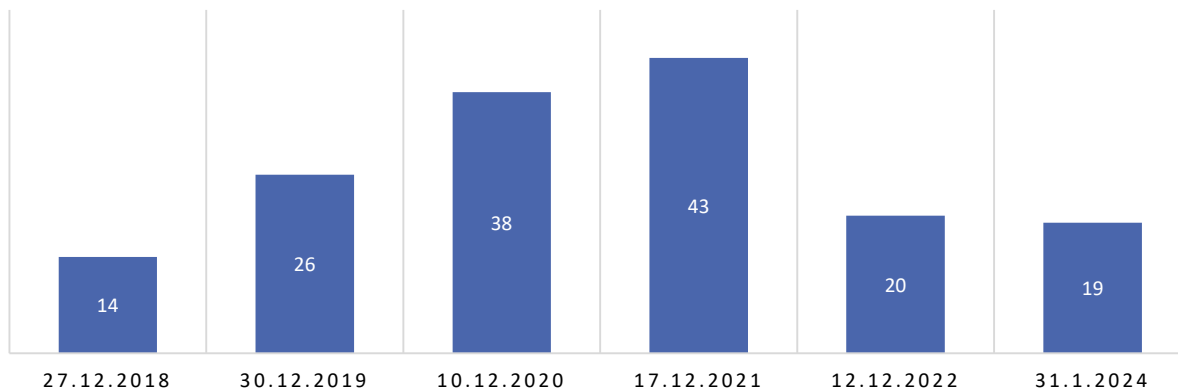
³ Чл. 94 от ЗСВ

Нововъведението може да се разглежда като отговор на тогавашните неритмични и непредвидими конкурси, обуславящи необходимостта от справяне с натовареността на определен административен съд. Това обаче е проблем, относим към всички съдилища в страната, и не предполага необосновано разширяване на правомощията на председателя на ВАС. Още повече, че твърде удобно законодателят не е счел за необходимо председателят на ВКС да има реципрочно правомощие, което създава съмнение за привилегирано третиране на един от председателите на върховни съдилища и обслужване на конкретната конюнктура.

Този подарък от законодателната власт е оползотворен ефективно и води до „миграция“ към административните съдилища. Само за три години след въвеждането на новото правомощие на председателя на ВАС броят на командированите съдии от общите към административните съдилища се увеличава три пъти. Командироването е основно от РС на същия град, в който се намира административния или поне в рамките на съответния окръжен съд.

КОМАНДИРОВАНЕ НА СЪДИИ ОТ ОБЩИТЕ КЪМ АДМИНИСТРАТИВНИТЕ СЪДИЛИЩА

ИЗТОЧНИК: ИПИ ПО ДАННИ НА ВСС



Според Информационното табло в областта на правосъдието⁴, последните години българското административно правораздаване е едно от най-бързите в ЕС. Това не може да се каже за общите съдилища, разглеждащи граждански и наказателни дела у нас. Затова е озадачаваща тенденцията именно от последните - често по-натоварени и далеч не толкова бързи - да се черпи човешки ресурс, с който да се „захранват“ административните. И при това в период, през който административното ни правосъдие е в топ три на най-експедитивните в ЕС.

Това поражда редица въпроси:

- Защо не се командироваат съдии от по-малко натоварени административни съдилища към по-натоварените, а се прибягва до общите?

⁴ Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието е част от инструментариума на ЕС в областта на върховенството на правото: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_bg

- Защо се черпи човешки ресурс (между двама и шестима съдии годишно) и от най-натоварения съд в страната – Софийския районен (СРС)?
- Как се гарантира качеството на правораздаването, доколкото командирваният съдия може да не е адекватно подготвен за административните дела, които следва да разглежда (особено в контекста на това, че мнозинството от командированите съдии са от районните съдилища)?
- Как се гарантира качествено и срочно правораздаване на съдилища като СРС, който се „обезкървява“ и се поражда кадрови дефицит, водещ до претоварване на останалите съдии?
- Въз основа на какви критерии се предпочита да се командирова един съдия, а не друг?

Според регистрите всички командирвания се извършват без мотиви. Макар да има коментари като „до завръщане на титуляр“, „на незаета щатна длъжност“, „служебна необходимост за командироване“, „висока натовареност“, това представлява единствено констатация на фактическо положение. Не се съдържат обяснения защо е предпочетен определен съдия пред друг, не се съдържат данни и за основанията за разкомандироване. Така, на практика, командированите се осъществяват еднолично, без ясни, предвидими и обективни правила, без силни аргументи и очевидна необходимост. Това е особено обезпокоително, защото командироването на съдии от районни съдилища в административни се равнява на повишаване, съответно по-високо заплащане, и по този начин се заобикаля конкурсното начало като условие за кариерен растеж. При него по дефиниция изборът на един съдия пред друг се осъществява след оценяване на неговите професионални качества. При командироването това условие е „финтирано“, като има съдии командировани от общ в административен съд в продължение на 46 месеца, 60 месеца, 62 месеца. Всичко това буди опасения, тъй като подсказва удовлетворяването на неясни интереси, а не тези на правосъдието, а оттам и на гражданите.

Това се илюстрира и от намаляващия брой командировани съдии от общите към административните съдилища след 2021 г. Именно през 2021 г. са обявени два конкурса за административни съдилища – за повишаване и за първоначално назначаване. За последния са обявени и впоследствие назначени впечатляващите 31 външни за системата човека. Разпределението е предложено от председателя на ВАС и, тъй като той е един от най-влиятелните в съдебната власт фигури, никой не оспорва предложеното. Броят на командированите намалява не само заради това, че се заемат свободни длъжности за съдии, но и защото част от тях се заемат именно от командированите преди това съдии от общите съдилища. Това дава възможност да се изпробва лоялността им за определен период от време.

В конкурса за повишаване от 23-ма назначени в административни съдилища, 5 са били командировани по-рано от общи. По силата на чл. 193, ал. 6⁵ от ЗСВ обаче, още 10 съдии и 1 прокурор останали под чертата след конкурса за повишаване са назначени в административни съдилища като 8 от тях са били командировани по-рано от общи съдилища. В конкурса за първоначално назначаване пък са назначени бивши съдебни помощници, бивш член на ЦИК, бивш

⁵ В 9-месечен срок от приключване на предходната конкурсна процедура с решение на съответната колегия на ВСС и при наличие на освободена длъжност в орган на съдебната власт, съответната колегия на ВСС приема решение за назначаване на следващия по ред кандидат в конкурса за повишаване или за преместване, получил крайна оценка в конкурсната процедура, не по-ниска от много добър "5,00".

служител на ИВСС, деца или роднини на магистрати и бивши депутати и въобще - все „наши хора“, цветът на юридическата нация, дължаща лоялност на председателя на ВАС. И всичко това, докато ВАС отмени всички конкурси за общите съдилища, давайки възможност за продължаване на безконтролното командироване в тях.

Всичко това показва, че командироването може да се изроди в нещо опасно – подбор на съдии не по легитимния ред. Още по-притеснително е, когато това се осъществява в органи на съдебната власт, които гледат дела, заведени от граждани срещу властта, каквито са административните съдилища. Затова правомощието на председателя на ВАС да командирова съдии от общите следва напълно да бъде премахнато, а не да се приемат палиативни мерки като предложението в проекта това да става „след съгласуване с председателя на ВКС“.

5. Препоръки

По-долу представяме някои възможности за подобряване на режима на командироване и преодоляване на злоупотребите с него:

- Обвързване на командироването със строги критерии от системата за натовареността СИНС. В това число в няколко направления – по какви критерии може да се командирова – обективност, която не позволява произволен избор на това от кой съд може да се командирова съдия и от това в кой съд може да се командирова. При количествена и срочна промяна на натовареността, да речем 6-месеца, това да бъде основание за прекратяване на командировката, в това число, ако натовареността е повишена/намалена на съда, от който е командирован съдия, съответно от съда, в който е командирован. Със същата степен на значимост това се отнася и до условията за командироване на прокурори, тоест елиминиране на субективния и едноличния човешки фактор като председателите на съдилищата и съответните мнозинства, проводници на интереси в съдебния/прокурорския съвет.
- Произтичащо задължение след публикуване на периодичните данни за натовареността на съдилищата/прокуратурата, съответният съвет да преразгледа списъка на командированите и да се произнесе за отпаднала необходимост от командироване. Това предложение може да бъде вменено както на трима членове на съответния съвет или на председател на съответната комисия по натовареността. В допълнение може да бъде овластен и председателят на ВКС и/или председателите на апелативните съдилища за съответния апелативен район. В случая с председателите на петте апелативни съдилища съществува риск те да се превърнат в свръховластени регионални фактори за съдебната власт. Затова разумно би било това да бъде правомощие именно на председателя на ВКС, председател на комисия или трима членове на съвета. Така би се постигнал баланс между отделните сили в съответния съвет, а председателят на ВКС би бил естествен противовес, тъй като не подлежи на преизбиране и това намалява риска в опит да удовлетвори техните желания, без абсолютно да ги изолира. За прокуратурата не би било разумно да се прилагат същите условия за главния прокурор.
- Система на случайния избор за командироване по подобие на системата на разпределение на делата – всички съдии с необходимия опит и ранг биват включени в листи по материя след като са изразили предварително съгласие. Така системата „изтегля“ случайно съответния съдия/прокурор. Както знаем обаче, ВСС администрира зле своите

информационни системи (изборите за девети състав на ВСС от лятото на 2022 г. са ясен пример) и съществува риск отново за манипулация и вмешателство.

- Алтернативно, освен чрез провеждането на регулярни конкурси от ВСС, може да се въведе обвързващо председателя колективно вземане на становище за командироване и разкомандироване на съдии от страна на общото събрание на съответния съд, а решенията за командироване и разкомандироване следва да се вземат въз основа на предвидими, ясни и конкретни вътрешни правила, одобрени и приети от съответните общи събрания
- Отмяна на промените, гласувани в края на 2023 г. в Правилата за определяне и изплащане на средства за допълнителни трудови възнаграждения на командированите магистрати.
- Премахване на възможността председателя на ВАС да командирова съдии от общите (РС и ОС) съдилища към административните съдилища
- Отмяна на въведената ал. 2 на чл. 227 от ЗСВ, с която се създаде неограничена възможност за командироване на незаета длъжност, като командироването на незаета длъжност да е само по изключение и при реална необходимост. Командироването не бива да изземва функциите на кариерния процес;
- ВСС/ВПС да направи достъпни всички регистри за командироване на магистрати от съдилищата и прокуратурите, които са изготвяни през годините;
- ВСС/ВПС да анализира събраните във връзка с командироването данни и да изработва аналитични инструменти, които да са от полза на системата при планиране на конкурсите и по-ефективното им провеждане.

Приложение № 1

Текстове на действащия Закон за съдебната власт	Текстове на проекта на Закон за съдебната власт
<p>Чл. 227. (Изм. - ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.) (1) Съдия, прокурор или следовател може да бъде командирован при необходимост за не повече от 12 месеца с предварителното му писмено съгласие.</p> <p>В изключителни случаи той може да бъде командирован и без неговото съгласие за срок до три месеца. Той не може да бъде командирован повторно в същия орган на съдебната власт.</p> <p>(2) (Нова - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) Алинея 1 не се прилага, когато съдия, прокурор или следовател се командирова на незаета щатна длъжност.</p> <p>(3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) При невъзможност за формиране на състав за разглеждане на дело се командирова съдии за разглеждане на конкретното дело до приключването му на съответната инстанция при спазване на общите правила и принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение.</p> <p>(4) (Предишна ал. 3 - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) Бременни и майки с деца до тригодишна възраст не могат да бъдат командирова без предварителното им писмено съгласие.</p> <p>(5) (Предишна ал. 4 - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) За времето, през което съдия, прокурор или следовател е командирован за изпълнение на длъжност, която е по-висока от заеманата от него длъжност, той получава съответното по-високо възнаграждение.</p> <p>(6) (Предишна ал. 5 - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) Органът, в който е назначен магистратът, заплаща възнаграждението за основната длъжност, на която е назначен, както и разликата до размера на по-високото възнаграждение за ранг и по-горестоящата длъжност, на която е командирован.</p> <p>(7) (Предишна ал. 6 - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) Командироването на съдия, прокурор или следовател се извършва след преценка за притежавания ранг за длъжността, за която е командирован, професионалния му стаж и опит, оценка от атестация и становище от прекия му административен ръководител.</p>	<p>КОМАНДИРОВАНЕ НА СЪДИИ, ПРОКУРОРИ И СЛЕДОВАТЕЛИ В ДРУГ ОРГАН НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, В ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И В МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ</p> <p>Чл. 324. (1) Съдия може да бъде командирован в друг орган на съдебната власт при необходимост за не повече от общо 12 месеца с предварителното му писмено съгласие.</p> <p>(2) В изключителни случаи той може да бъде командирован и без неговото съгласие за срок до три месеца.</p> <p>(3) Бременни и майки с деца до тригодишна възраст не могат да бъдат командирова без предварителното им писмено съгласие.</p> <p>(4) След изтичане на срока по ал. 1 съдията не може да бъде командирован отново в същия орган на съдебната власт в продължение на две години.</p> <p>(5) Висшият съдебен съвет прекратява командироването при надвишаване на срока по ал.1 и при неспазване на срока по ал. 4.</p> <p>(6) За всяко командироване се издава заповед с мотиви за наличие на служебна необходимост и за определяне на конкретния съдия.</p> <p>(7) В случаите, когато съответният закон поставя изискване за неизменност на състава, съдията продължава да участва в делата на съда, в който работи, а след приключване на командироването довършва и делата в съда, в който е бил командирован. В тези случаи ал. 6 не се прилага.</p> <p>(8) При невъзможност за формиране на състав за разглеждане на дело се командирова съдии за разглеждане на конкретното дело до приключването му на съответната инстанция при спазване на общите правила и принципа на случайния подбор чрез електронно разпределение. Командироването се извършва по реда на Наредбата за командировките в страната (обн., ДВ, бр. 11 от 1987 г.).</p> <p>Чл. 325. (1) Командированият съдия следва да притежава изискуемия ранг за длъжността, за която се командирова.</p> <p>(2) Командироването се съгласува с прекия му ръководител и с отделението на съда, в което е командирован. Когато в съда няма формирани</p>

<p>(8) (Предишна ал. 7 - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) За всяко командироване се издава заповед с мотиви за наличие на служебна необходимост за командирвания съдия, прокурор или следовател.</p> <p>(9) (Предишна ал. 8 - ДВ, бр. 90 от 2017 г.) В случаите, когато съответният закон поставя изискване за неизменност на състава, съдията продължава да участва в делата на съда, в който работи, а след приключване на командироването довършва и делата в съда, в който е бил командирован.</p> <p>Чл. 227а. (Нов - ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.) (1) Съдия, прокурор или следовател може да бъде командирован от съответната колегия на Висшия съдебен съвет за изпълнение на длъжност по чл. 164, ал. 9 с негово писмено съгласие.</p> <p>(2) Длъжността, срокът на командироването и възнаграждението се определят в споразумение между Висшия съдебен съвет и институцията по ал. 1.</p> <p>(3) В случаите по ал. 1 командирваният съдия, прокурор или следовател на всеки 6 месеца информира писмено Висшия съдебен съвет за осъществяваната от него дейност, а при приключването ѝ представя заключителен доклад.</p> <p>(4) Когато срокът на командироването по ал. 1 надвишава една календарна година, щатната длъжност, заемана от командирвания съдия, прокурор или следовател, се освобождава. След изтичане на срока на командироването лицето се възстановява на заеманата щатна длъжност в същия орган на съдебната власт.</p>	<p>отделения, командироването се съгласува с общото събрание на съда.</p> <p>(3) За времето, през което съдия е командирован за изпълнение на длъжност, която е по-висока от заеманата от него длъжност, той получава съответното по-високо възнаграждение.</p> <p>(4) Органът, в който е назначен съдията, заплаща възнаграждението за основната длъжност, на която е назначен, както и разликата до размера на по-високото възнаграждение за ранг и по-горестоящата длъжност, на която е командирован.</p> <p>Чл. 326. Командированите съдии участват с право на глас в общите събрания на съда, от които са командировани. Те не участват в общото събрание на съда, в който са командировани, включително в общите събрания при постановяване на тълкувателни решения.</p> <p>Чл. 327. (1) Когато съдия от районен съд е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд или когато е налице незаета щатна длъжност, председателят на съответния окръжен съд може да командирова на негово място съдия от друг районен съд в района на окръжния съд, съдия от окръжния съд или младши съдия със стаж не по-малко от една година.</p> <p>(2) Когато командироването по ал. 1 не е възможно, председателят на апелативния съд може да командирова съдия от района на друг окръжен съд в района на апелативния съд при условията на ал. 1.</p> <p>(3) Когато командироването по ал. 1 и 2 не е възможно, председателят на Върховния касационен съд може да командирова съдия от района на друг апелативен съд.</p> <p>Чл. 328. (1) Когато съдия от окръжен съд е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд или когато е налице незаета щатна длъжност, председателят на окръжния съд може да командирова на негово място съдия от районен съд в съдебния район на окръжния съд.</p> <p>(2) Когато командироването не е възможно, председателят на апелативния съд може да командирова на негово място съдия от апелативния съд, от друг окръжен съд в района на апелативния съд или съдия от районен съд от съдебния район на апелативния съд.</p> <p>(3) Когато командироването по ал. 1 не е възможно, председателят на Върховния касационен съд може да командирова районен,</p>
--	---

	<p>окръжен или апелативен съдия от района на друг апелативен съд.</p> <p>(4) Когато военен съдия е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд, председателят на военноапелативния съд може да командирова на негово място съдия от друг военен съд. Командирането се извършва при спазване условията на чл. 324. По изключение командироването може да бъде и на незаета длъжност при спазване условията на чл. 324, ал. 2 – 8.</p> <p>Чл. 329. (1) Когато съдия от апелативния съд е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд или когато е налице незаета щатна длъжност, председателят на апелативния съд може да командирова на негово място съдия от окръжния съд.</p> <p>(2) Председателят на военно-апелативния съд командирова съдии от военните съдилища при условията на ал. 1. Когато военно-апелативният съд не може да сформира състав, председателят командирова съдия от окръжните военни съдилища по реда на Наредбата за командировките в страната.</p> <p>(3) Когато командироването по ал. 1 не е възможно, председателят на Върховния касационен съд може да командирова апелативен съдия или окръжен съдия от района на друг апелативен съд.</p> <p>Чл. 330. Когато съдия от Върховния касационен съд е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд или когато е налице незаета щатна длъжност, председателят на Върховния касационен съд може да командирова на негово място съдия от апелативен или окръжен съд, който има най-малко 12 години юридически стаж.</p> <p>Чл. 331. (1) Когато съдия от административен съд е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд или когато е налице незаета щатна длъжност, председателят на Върховния административен съд може да командирова на негово място съдия от друг административен съд.</p> <p>(2) Когато командироването по ал. 1 не е възможно, председателят на Върховния административен съд може да командирова съдия от окръжен съд или съдия от районен съд по възможност в района на съответния окръжен съд</p>
--	---

	<p>след съгласуване с председателя на Върховния касационен съд.</p> <p>Чл. 332. Когато съдия от Върховния административен съд е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг съдия от същия съд или когато е налице незаета щатна длъжност, председателят на Върховния административен съд може да командирова на негово място съдия от административен съд, който има най-малко 12 години юридически стаж.</p> <p>Чл. 333. Командирането на съдиите по чл. 327-332 се извършва при спазване на условията по чл. 324-326.</p> <p>Чл. 334. (1) Когато длъжността на прокурор в съответната прокуратура не е заета или прокурор е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и не може да бъде заместен от друг прокурор от същата прокуратура, след вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет:</p> <ol style="list-style-type: none">1. апелативният прокурор – за своя район, може да командирова:<ol style="list-style-type: none">а) в апелативна прокуратура – прокурор от окръжна прокуратура със съответен ранг;б) в окръжна прокуратура – прокурор от районна прокуратура със съответен ранг;2. окръжният прокурор – за своя район, може да командирова:<ol style="list-style-type: none">а) в окръжна прокуратура – прокурор от друга районна прокуратура, след вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет;б) в районна прокуратура на свободна длъжност за прокурор – младши прокурор от друга районна прокуратура със стаж над една година, след вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет;3. главният прокурор може да командирова:<ol style="list-style-type: none">а) във Върховната прокуратура – прокурор от апелативна или окръжна прокуратура, който има най-малко 12 години юридически стаж и ранг "прокурор във Върховната прокуратура", след вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет;б) в Националната следствена служба – следовател от окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури, който има най-малко 12 години юридически стаж и ранг "следовател в Националната следствена служба", след вземане на
--	--

	<p>становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет;</p> <p>в) следователите от окръжните следствени отдели, след вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет.</p> <p>(2) След вземане на становище на Комисията по атестирането и конкурсите към Висшия прокурорски съвет главният прокурор може да командирова прокурори от цялата страна при невъзможност за командироване по реда на ал. 1, т. 1 и 2.</p> <p>(3) Срокът на командироване не може да бъде подълъг от 6 месеца в рамките на една година.</p> <p>(4) След изтичане на срока по ал. 3 прокурор или следовател не може да бъде командирован отново в същия орган на съдебната власт в продължение на две години.</p> <p>(5) Висшият прокурорски съвет прекратява командироването при надвишаване на срока по ал. 3 и при неспазване на срока по ал. 4.</p> <p>(6) Командированите прокурори и следователи участват с право на глас в събранията на органа, от който са командировани.</p> <p>(7) Командированите прокурори и следователи участват без право на глас в събранията на органа, в който са командировани.</p> <p>8) Разпоредбите на чл. 324, ал. 2, 3 и 6 и на чл. 325, ал. 3 и 4 се прилагат съответно и по отношение на командироването на прокурорите и следователите.</p> <p>(9) Разпоредбите на ал. 1 – 8 не се прилагат по отношение на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.</p> <p>Чл. 335. Висшият съдебен съвет, съответно Висшият прокурорски съвет създават и поддържат регистри на командированите съдии, прокурори и следователи. В регистрите се вписват командированият съдия, прокурорът или следователят, органът, от който е командирован, органът, в който е командирован, и срокът на командироване.</p> <p>Чл. 336. (1) Съдия, прокурор или следовател може да бъде командирован от Висшия съдебен съвет, съответно от Висшия прокурорски съвет за изпълнение на длъжност по чл. 201, ал. 7 с негово писмено съгласие.</p> <p>(2) Длъжността, срокът на командироването и възнаграждението се определят в споразумение между Висшия съдебен съвет, съответно Висшия прокурорски съвет и институцията по ал. 1.</p>
--	---

	<p>(3) В случаите по ал. 1 командирваният съдия, прокурор или следовател на всеки 6 месеца информира писмено Висшия съдебен съвет, съответно Висшия прокурорски съвет за осъществяваната от него дейност, а при приключването ѝ представя заключителен доклад.</p> <p>(4) Когато срокът на командироването по ал. 1 надвишава една календарна година, щатната длъжност, заемана от командирвания съдия, прокурор или следовател, се освобождава. След изтичане на срока на командироването лицето се възстановява на заеманата щатна длъжност в същия орган на съдебната власт.</p>
--	---

www.ime.bg