

МОТИВИ КЪМ СТАНОВИЩЕТО

на Пленума на Висшия съдебен съвет по проекта на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

1. Относно § 21, т. 1 проект на ЗДБРБ

Законът за съдебната власт урежда възнагражденията в съдебната власт като единна и вътрешно съгласувана система. Основният размер в тази система е възнаграждението за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност съгласно разпоредбата на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ. Върху него се изгражда структурата на възнагражденията за останалите магистратски длъжности, както и дължимите суми за редица други длъжности в системата на съдебната власт.

Предложената редакция на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ в § 21, т. 1 от Преходните и заключителните разпоредби от проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2026 г. променя начина за определяне на основното месечно възнаграждение на съдия, прокурор и следовател, заемащ най-ниската длъжност. Действащият размер, равен на две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера, се заменя с размер, равен на 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител. Съгласно последната редакция на чл. 5 (Изм. – ДВ, бр. 57 от 2026 г.) от Правилника за организация дейността на Народното събрание (ПОДНС) народните представители получават основно месечно възнаграждение в размер на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественния сектор, съобразно данните на Националния статистически институт (НСИ) за месец март 2026 г. По този начин се променя основата за изчисление на магистратските възнаграждения, тъй като средномесечната заплата на заетите лица в бюджетната сфера е приблизително равна на средномесечната заплата на наетите лица по трудово и служебно

правоотношение в общественния сектор. При прилагането на предложеното изменение се стига до реално намаление на възнагражденията на магистратите, което е представено в табличен вид на база данните от НСИ за 2025 г. и първо тримесечие на 2026 г.

В допълнение, обвързването с 60 на сто от депутатското възнаграждение не е мотивирано. Не е изложен анализ защо именно 60 на сто е подходящият коефициент, как съответства на отговорностите, ограниченията, натовареността и статута на магистратите, нито как се отразява на кадровата стабилност и качеството на правосъдието.

Допълнителен аргумент е и обстоятелството, че досегашният текст на чл. 5 от ПОДНС не е предвиждал фиксиране към определен момент, а напротив – периодично изменение на всяко тримесечие, съобразно статистическата информация от НСИ. Следва да се има предвид, че фиксирането към м. март 2026 г. има временен характер. В тази връзка, считаме, че обвързването на магистратските възнаграждения с възнаграждението на народните представители е неаргументирано. Размерът на последното се урежда с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. По този начин всяка бъдеща промяна в правилника би могла автоматично да промени възнагражденията в съдебната власт, без изменение на ЗСВ и без оценка на отражението върху бюджета и независимостта на съдебната власт. Недопустимо е възнагражденията на магистратите да се поставят в зависимост от правила, определяни от политически орган. Това е несъвместимо с принципа на независимост на съдебната власт.

Предложението не засяга само дължимото плащане за най-ниската магистратска длъжност. Намаляването на основния размер ще се отрази върху всички останали възнаграждения в системата на съдебната власт, определяни от пленума на Висшия съдебен съвет съгласно чл. 218, ал. 3 ЗСВ, и ще доведе до намаляване на възнагражденията на всички съдии, прокурори и следователи. Последиците ще обхванат и длъжностите, чиито възнаграждения са определени като процент от магистратско

възнаграждение, включително държавните съдебни изпълнители, съдиите по вписванията, длъжностните лица по регистрацията, съдебните и прокурорските помощници, част от съдебната администрация и др. Същевременно предложението създава неяснота относно точния размер на намалението.

Заложената възможност за преминаване към периодично (на тримесечие) изменение на възнагражденията на магистратите, с оглед временния характер на „замразяването“ на възнаграждението на народните представители налага да се обсъдят и следните съображения:

Актът, с който ВСС определя възнагражденията на магистратите е Таблица № 1, която се приема с решение на пленума на ВСС и е в изпълнение на правомощията му, свързани с управлението на бюджетно-финансовите дейности на съдебната система, част от които е и определянето на възнагражденията на магистратите, съгласно чл. 218, ал. 2 и ал. 3 от ЗСВ. При вземането на това решение пленумът разполага с оперативна самостоятелност, но при упражняването ѝ е длъжен да спазва всички императивни изисквания на Закона за държавния бюджет на Република България /ЗДБРБ/, ЗСВ и Закона за публичните финанси /ЗПФ/, извън рамките на които е недопустимо органът да взема своите решения.

След утвърждаването със ЗДБРБ на бюджета на съдебната власт за съответната година, пленумът на ВСС ежегодно утвърждава Таблица № 1 за определяне на максималните основни месечни работни заплати на съдии, прокурори и следователи. Това се осъществява с периодичност веднъж годишно, тъй като в предложения вариант на бюджет на съдебната власт от страна на Министерски съвет, се предвиждат и осигуряват средства за еднократно индексиране на трудовите възнаграждения с определен процент, а базата за това са получаваните възнаграждения през предходната календарна година.

В разпоредбите на чл. 218, ал. 2 и ал. 3 от ЗСВ, законодателят не е въвел изрично на какъв период същите да се актуализират, поради това, единственият законосъобразен и правно логичен извод е това да се

извърши еднократно и веднъж годишно с приемането на бюджета на съдебната власт за съответната година. Като първостепенен разпоредител с бюджетни средства и в съответствие с разпоредбите на чл. 361, ал. 1 и чл. 365 от ЗСВ, ВСС се подчинява на правилата и принципите, с които се приема ЗДБРБ и неговите решения не могат да му противоречат.

Съгласно чл. 67 от ЗПФ, ежегодно в срок до 31 януари с решение на Министерския съвет се приемат правила за бюджетната процедура по съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет за следващата година. Чл. 67, ал. 3 от ЗПФ предвижда, че бюджетната процедура обхваща всички разпоредители с бюджет по бюджетите на бюджетните организации, включително и ВСС. В решенията на МС за всяка година бюджетната процедура включва етапите, сроковете, разпределението на отговорностите и изискванията за съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет. Съгласно Националните статистически програми, данните, касаещи средната заплата на лицата заети в бюджетната сфера, се обработват и се обявяват публично на тримесечие, т.е. НСИ по този показател не обработва и не изготвя статистика за по-кратък период. Сроковете, формата и видът, в които се предоставят резултатите на тази статистическа информация, също се изготвят приблизително около месец и половина след съответния период.

При така уредената регламентация следва, че за актуализиране на заплатите на магистратите се вземат предвид статистически данни от НСИ към предходен момент. Актуализирането на възнагражденията в началото на всяка календарна година се извършва след приемане на бюджета на съдебната власт, след изминаване на нормативно уредената процедура за приемането му, като част от държавния бюджет за конкретната календарна година със Закона за държавния бюджет за съответната година.

Сегашната редакция на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ, както и на чл. 218, ал. 3 от ЗСВ, не уреждат никаква периодичност (тримесечна или друга) на актуализиране на възнагражденията, съобразно периодично

публикуваните на тримесечие данни от НСИ. Също така следва да се има предвид, че в Таблица № 1 на ВСС съществуват 21 позиции за определяне на възнагражденията на магистратите – от най-високото ниво до най-ниското. Ако това актуализиране се извършва всяко тримесечие, лавинообразно биха се променяли четири пъти годишно всички възнаграждения и категорично би настъпило недопустимо превишаване на лимита, определен в рамките на бюджета на съдебната власт, като част от държавния бюджет на РБ, за което логично би липсвало и финансова обезпеченост.

Ето защо, съобразно императивните разпоредби, уреждащи материята на бюджета и финансовата дисциплина, от ВСС е възприето актуализирането на възнагражденията да бъде еднократно в календарната година.

В допълнение следва да се има предвид и императивната разпоредба на чл. 102, ал. 1 от ЗПФ, съгласно която първостепенните разпоредители с бюджет, в т. ч. и ВСС не могат да извършват разходи и да поемат задължения за разходи за текущата година, надхвърлящи общия размер на утвърдените разходи и задължения за разходи по бюджетите им.

С оглед горното считаме, че текстът на § 21, т. 1 следва да бъде редактиран в следния смисъл:

„Чл. 218, ал. 2 се изменя така:

„(2) Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя веднъж годишно в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт за месец декември предходната година.“

Ако направеното предложение не бъде възприето, считаме че следва да бъде направена следната редакция на § 21, т. 1 от ЗДБРБ:

„Чл. 218, ал. 2 се изменя така:

„(2) Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя веднъж годишно в размер на 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител за месец декември предходната година“.

По този начин ще се гарантира, че месечното възнаграждение ще се определя веднъж годишно.

В случай на приемане на някое от направените предложения следва да се предвиди разпоредба в ПЗР, определяща дата на влизането им в сила.

Извън горното намираме за необходимо да обърнем внимание, че в предложените редакции на текстовете, касаещи промените в осигурителната тежест на заетите в системата на съдебната власт липсва регламентация за компенсаторния механизъм за запазване на нивата на получаваните към 31 юли 2026 г. възнаграждения от лицата, след 31 декември 2026 г.

С предвидения текст на чл. 74 от ЗДБРБ се определя компенсаторен механизъм за запазване достигнатите нива на възнагражденията на заетите в съдебната система към 1 август 2026 г., като се вземе предвид вменяването на задължение за дължимост на осигурителни вноски. В мотивите към законопроекта е заложено осигурителната тежест, считано от 1 август 2026 г. да бъде в съотношение 80:20. В същото време, считано от 1 януари 2027 г. се предвижда съотношение 60:40, за което не е определен подобен компенсаторен механизъм. Това обстоятелство създава предпоставка за реално намаление на доходите на посочените лица, без каквито и да било гаранции за запазване на достигнатите към 1 август 2026 г. нива на възнаграждения.

2. Относно § 21, т. 2-6 от ПЗР на предложения проект на ЗДБРБ

Предложената уредба на осигурителните вноски е неясна и непълна. Посочването, че осигуряването се извършва „по реда на Кодекса за

социално осигуряване и Закона за здравното осигуряване“, не определя за чия сметка са отделните вноски. КСО продължава да съдържа специални норми, според които осигурителните вноски на заетите в системата на съдебната власт са за сметка на бюджета на съдебната власт – чл.6, ал.5, чл.21, т.3 и др. от КСО. Настоящата редакция на КСО и ЗЗО предвижда различен режим и различно съотношение на осигурителната тежест, съобразно категорията осигурени лица и категорията труд. Непредвиждането на конкретен ред и конкретно разпределение на осигурителната тежест на лицата, заети в системата на съдебната власт, както и неотчитането на обстоятелството, че трудът на военните съдии, прокурори и следователи се отчита като първа категория води до липса на ясни правила, по които да бъдат начислявани съответните осигурителни вноски.

Промяна на носителя на осигурителната тежест следва да бъде уредена изрично чрез едновременни изменения в ЗСВ, КСО и ЗЗО, с конкретно посочване на дължимите части и лицата, за чиято сметка са те.

Действащият чл. 224, ал. 1 ЗСВ е част от специалния статут на магистратите. Ако изменението доведе до удържане на лични осигурителни вноски от възнагражденията на магистратите, без компенсиращ механизъм, това ще представлява допълнително намаляване на нетния им доход, извън намалението по § 21, т. 1 от ЗДБРБ.

Така общият ефект от § 21 би могъл да бъде значително по-неблагоприятен от формално представеното изменение на базата за основното възнаграждение.

Не е представен анализ на финансовия ефект за магистратите, за бюджета на съдебната власт и за осигурителната система. Не е ясно дали се предвижда компенсиращо увеличение на брутните възнаграждения, така че нетните доходи да не бъдат намалени. Липсва и оценка дали подобна промяна е съвместима с гаранциите за независимост на съдебната власт.

3. Относно § 43 от ПЗР на предложения проект на ЗДБРБ

Съгласно предложената редакция на § 43 законът влиза в сила от 1 януари 2026 г. с изключение на предвидените в нея текстове. С § 17 се предвиждат изменения в Закона за държавния служител (ЗДСл), аналогични на измененията относно ЗСВ - § 21, т. 2-6. Съгласно § 43, т. 2 изменението в ЗДСл влиза в сила, считано от 1 август 2026 г., каквото изключение не е предвидено за § 21. Това би наложило преизчисляване на вече начислени и изплатени възнаграждения и вменяване на задължение за дължимост на осигурителни вноски със задна дата, с което ще се засегнат придобити имуществени права. Проектът не урежда начина, по който следва да бъдат извършени тези корекции, нито необходимия бюджетен ресурс.

Поради изложеното предлагаме § 21 от ЗДБРБ да бъде включен в изключенията по § 43, т. 2.

В заключение Пленумът на ВСС счита за необходимо да обърне внимание, че възнаграждението на магистратите не може да бъде разглеждано като обикновен бюджетен разход за персонал. То е елемент от статута на магистрата и гаранция за независимостта на съдебната власт.

Материалната независимост е част от институционалната независимост. Достойното, стабилно и предвидимо възнаграждение е средство за защита срещу натиск, зависимост, неправомерно влияние и корупционен риск. Намаляването на възнагражденията чрез промяна в бюджетен закон отслабва тази гаранция и създава риск от възприемане на бюджетния процес като инструмент за въздействие върху съдебната власт.

От съществено значение е и, че ЗСВ въвежда строги ограничения върху възможността магистратите да реализират други доходи чрез института на несъвместимостта.

Съдия, прокурор и следовател, докато заема длъжността си, не може да упражнява търговска дейност под каквато и да е форма, не може да

участва в управлението или контрола на търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват стопанска дейност, не може да получава възнаграждение по договор или по друго правоотношение с държавни, общински, обществени или частноправни субекти, не може да упражнява свободна професия или друга платена професионална дейност, не може да членува в политически партии и да извършва политическа дейност.

Предвидените изключения са ограничени и имат специфичен характер — научна, преподавателска и авторска дейност, участие в европейски и международни програми и проекти, участие в изработването на проекти на нормативни актове при изрично възлагане и други изрично предвидени случаи. Тези изключения не могат да се разглеждат като реална възможност за компенсиране на намалено основно възнаграждение.

Освен това Законът за съдебната власт забранява на магистратите да дават правни консултации. Така магистратите са лишени от възможността да упражняват типични юридически дейности, чрез които други юристи могат да получават допълнителни доходи.

С предлаганото в § 21, т. 1 изменение на чл.218, ал.2 от ЗСВ, водещо до реално намаляване на гарантираната законова основа на тяхното възнаграждение се нарушава баланса между ограниченията, произтичащи от статута на магистрата, и насрещните гаранции за независимост, стабилност и достойно възнаграждение.

В подкрепа на горното, следва да се вземе предвид, че европейските стандарти относно статута на съдиите приемат възнаграждението като гаранция за независимостта на правосъдието.

Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа изисква възнаграждението на съдиите да бъде съразмерно с професията и отговорностите им и достатъчно, за да ги предпазва от стимули и натиск, насочени към влияние върху решенията им.

Европейската харта за статута на съдиите предвижда, че съдиите имат право на възнаграждение, чието равнище е определено така, че да ги

защити от натиск, насочен към влияние върху техните решения или поведение.

Консултативният съвет на европейските съдии в Становище № 1 от 2001 г. относно независимостта на съдебната власт подчертава значението на гаранциите срещу намаляване на съдебните възнаграждения, а в Становище № 2 от 2001 г. относно финансирането и управлението на съдилищата приема, че финансирането на съдилищата е тясно свързано с независимостта на съдиите и не трябва да бъде подчинено на политически колебания.

Съдът на Европейския съюз също приема, че възнаграждение, съответстващо на значимостта на съдебните функции, е съществена гаранция за независимостта на съдиите. Правилата за определяне на съдебните възнаграждения следва да имат законова основа и да бъдат обективни, предвидими, стабилни и прозрачни. Отклоненията, които водят до намаляване или замразяване на възнагражденията, следва да са обосновани с цел от общ интерес, да не са насочени специално към съдиите, да са необходими, пропорционални и временни.

Несъмнено, § 21, т. 1 не отговаря на тези изисквания. Предложението е трайно, не е временно, не е придружено с конкретна обосновка, не е част от обща мярка за целия публичен сектор и е насочено именно към съдебната система.