СЪЮЗ НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ
Член на Международната асоциация на съдиите (МАС)
Член на Европейската асоциация на съдиите (ЕАС)
Член на Европейски магистрати за демокрация и свободи (МЕДЕЛ)
София 1000, ул. Пиротска 7, ет.5, тел 0879686841
e:mail: office@judgesbg.org

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА 52-РОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО
НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В 52-РОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ДО
МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

С Т А Н О В И Щ Е

на Съюза на съдиите в България

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, сигнатура 52-654-01-173

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

С настоящото писмо Съюзът на съдиите в България изразява своето становище във връзка с предложените изменения в Закона за съдебната власт (ЗСВ), предвиждащи основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност да се определя ежегодно със закона за държавния бюджет по предложение на Висшия съдебен съвет, като определеният размер не може да бъде по-нисък от този за предходната година.

Предложението[1] за изменение на ЗСВ е внесено от група народни представители на 10.11.2026г. в отговор на Решение № 17 от 20 октомври 2026г. на Конституционния съд по к.д. № 15/2026г., с което разпоредбата на чл. 218 ал. 2 от ЗСВ беше обявена за противоконституционна, в частта в която основното месечно възнаграждение за най-

[1] Законопроекти - Народно събрание на Република България

ниската длъжност беше определено да се равнява на 60 % от основното месечно възнаграждение на народен представител.

Считаме, че настоящото ново предложение следва да бъде оценено отново не само от гледна точка на бюджетната целесъобразност, но преди всичко с оглед на конституционните гаранции за независимост на съдебната власт и установените европейски стандарти за материална независимост на съдиите.

Налице е широко утвърден правен и институционален консенсус на национално и международно равнище, че възнаграждението на магистратите е съществен елемент от техния конституционно установен статут и гаранция за независимото упражняване на правораздавателната функция, като така се ограничават възможностите за външна зависимост и риска материалното положение на отделния магистрат да бъде използвано като средство за натиск.

Както Конституционният съд на Република България, така и Съдът на Европейския съюз[2] и европейските институции[3], ангажирани със стандартите за независимост на съдебната власт, разглеждат материалната обезпеченост на съдиите като елемент от гаранциите за независимо правораздаване. Всички тези стандарти, както и становищата на Европейската Асоциация на съдиите и МЕДЕЛ бяха изложени подробно в становища на Съюза на съдиите от 29.06.2026г.[4] и от 02.09.2026г.[5] по отношение на предходните изменения на ЗСВ, поради което и няма да бъдат преповтаряни тук.

Във връзка с предложените изменения следва да се припомни още веднъж, че механизмът за определяне на основното месечно възнаграждение за най-ниските магистратски длъжности въз основа на средната работна заплата на заетите в бюджетната сфера е установен още през 1998 г. и е запазен в действащия ЗСВ от 2007 г. До оспореното изменение през 2026 г. този механизъм е прилаган без съществена промяна близо три десетилетия, независимо от различните икономически условия и състояния на публичните финанси. Значението на тази предходно действала законодателна уредба се състои не просто в конкретния размер на възнагражденията, а в обвързването им с обективен, официално установен статистически показател, който отразява развитието на възнагражденията в бюджетната сфера и ограничава възможността за произволна политическа намеса. По този начин законодателят е установил предварително известен, прозрачен и предвидим механизъм, който едновременно отчита икономическите възможности на държавата и осигурява необходимата стабилност на магистратския статут.

Предложената последна промяна заменя този механизъм с ежегодно определяне на възнаграждението чрез закона за държавния бюджет, без да предвижда обективни критерии, въз основа на които Народното събрание следва да определи неговия размер.

---

[2] Решение по дело C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, 27.02.2018 на СЕС и Решение от 25.02.2025 г., съединени дела C-146/23 и C-374/23 на СЕС

[3] Препоръка на Комитета на министрите от 17 ноември 2010 на Съвета на Европа

[4] https://judgesbg.org/2026/06/29/

[5] https://judgesbg.org/2026/09/08/

Според проекта ВСС има възможност само да прави предложение за размера на най-ниската съдийска длъжност (за младши съдия, младши прокурор и младши следовател) без това да е обвързващо за законодателя. Номиналната предложена от законодателя защита в случая е гаранцията, че възнаграждението няма да е по-ниско от това за предходната година. Така се създава възможност възнагражденията на магистратите да бъдат определяни въз основа на променлива бюджетна и политическа преценка на законодателната и изпълнителна власт, вместо чрез предварително установени законови правила. Няма гаранция на законово равнище, че ще се отчитат обективни фактори като инфлацията в страната и по този начин разпоредбата създава опасност от трайно замразяване на възнагражденията на магистратите, както и поставя в риск от отслабване гаранциите за финансова независимост на съдебната власт съгласно чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Конституционни гаранции за финансова независимост на съдебната власт

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, а чл. 117, ал. 3 изрично установява, че тя има самостоятелен бюджет. Конституционният съд последователно приема в своята практика[6], че финансовата независимост на съдебната власт не представлява формално бюджетно изискване, а съществена гаранция за нейната институционална и функционална независимост.

Безспорно законодателят разполага с широка свобода на преценка при приемането на държавния бюджет и определянето на публичните разходи. Тази свобода обаче не е неограничена и следва да бъде упражнявана при спазване на Конституцията, включително на принципите на разделение на властите, правна сигурност и независимост на съдебната власт.

Особено значение в настоящия случай заема и последното Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. по к.д. № 15/2026 г. на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 218, ал. 2 ЗСВ в частта, обвързваща възнаграждението за най-ниската магистратска длъжност с 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител.

В мотивите си Съдът подчертава значението на обективността, предвидимостта, стабилността и прозрачността на механизма за определяне на магистратските възнаграждения като гаранции за независимостта на съдебната власт. Конституционният съд изрично отчита, че досегашният механизъм, основан на статистически определяема величина, отразяваща състоянието на икономиката и възможностите на бюджетната

[6] Решение № 17 от 20 октомври 2026г. на Конституционния съд по к.д. № 15/2026г., което се позовава на редица други решения на КС, постановени през годините в защита на принципа за независимост на бюджета на съдебната власт и нейната обезпеченост с оглед нормалното функциониране: Тълкувателно решение №18/1993 г. по к.д. №19/1993 г.; Тълкувателно решение №17/1995 г. по к.д. №13/1995 г.; Решение №17/1996 г. по к.д. №18/1996 г.; Решение №16/2001 г. по к.д. №6/2001 г.; Решение №11/2002 г. по к.д. №18/2002 г.; Решение №4/2003 г. по к.д. №2/2003 г.; Тълкувателно решение №8/2007 г. по к.д. №5/2007 г.; Решение №4/2010 г. по к.д. №1/2010 г.; Решение №4/2015 г. по к.д. №3/2015 г.; Решение №9/2022 г. по к.д. №5/2022 г.

сфера, осигурява обективна основа за определяне на възнагражденията, без да поставя съдебната власт в привилегировано положение.

От мотивите на решението следва, че конституционната преценка не може да се ограничи до формалното обстоятелство, че възнаграждението се определя със закон. Необходимо е да се изследва дали избраният механизъм осигурява достатъчни гаранции срещу произволна намеса на другите власти. В този контекст предложението основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност да се определя ежегодно със закона за държавния бюджет поставя съществени въпроси относно съответствието му с конституционните изисквания.

Макар определянето на размера да се извършва със закон, липсата на предварително установени обективни критерии предоставя на законодателя широка свобода на преценка, която не е ограничена от ясно определени материалноправни стандарти. Обстоятелството, че предложението за размера на възнаграждението произхожда от Висшия съдебен съвет, само по себе си не отстранява този проблем, доколкото Народното събрание не е обвързано да възприеме предложения размер и не са предвидени конкретни критерии за отклонение от него. По този начин съществува риск ежегодното бюджетно решение да се превърне в инструмент за въздействие върху материалното положение на магистратите, което е несъвместимо с предназначението на конституционните гаранции за независимост на съдебната власт.

Съответствие с правото на Европейския съюз

Практиката на Съда на Европейския съюз установява ясни изисквания към националните механизми за определяне на съдийските възнаграждения.

В решението си от 27 февруари 2018 г. по дело C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, СЕС приема, че получаването на възнаграждение, съответстващо на значимостта на изпълняваните функции, представлява съществена гаранция за съдийската независимост.

Тези принципи са доразвити в Решението от 25 февруари 2025 г. по съединени дела C-146/23 и C-374/23, което установява обвързващи за всички държави членки критерии относно определянето, замразяването и намаляването на възнагражденията на съдиите в светлината на принципа на съдийската независимост.

Съгласно даденото от СЕС тълкуване на чл. 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с чл. 2 ДЕС, принципът на съдийската независимост допуска законодателната и изпълнителната власт да определят възнагражденията на съдиите, при условие че това се извършва въз основа на установени със закон правила, които са обективни, предвидими, стабилни и прозрачни, осигуряват адекватно възнаграждение и подлежат на ефективен съдебен контрол.

В горецитираното решение СЕС определя три процедурни и един съдържателен критерии, а именно възнагражденията на съдиите (1) трябва да бъдат предвидени в закон, като законодателният процес трябва да остане (2) обективен, предвидим, стабилен и

прозрачен и да включва консултации със съответните участници и 3) наличието на възможност за съдебен контрол. По отношение на съдържателния критерий СЕС приема, че съдебното възнаграждение трябва да се определя, като се вземат предвид няколко фактора, като например инфлацията, увеличението на минималната работна заплата и средната заплата в публичния сектор. По същество (4) СЕС постановява, че възнаграждението трябва да бъде достатъчно високо в сравнение със средната заплата в страната и като се отчитат общите социално-икономически условия в конкретната държава-членка. Предложеният нов механизъм в закона не отговаря на заложените стандарти според СЕС, тъй като не е налице предвидим и обективен критерий за определяне на възнаграждението, а то ще се определя всяка година от правителството и ще се гласува от парламента, а така също не е налице и последният съдържателен критерий за съизмеримост със социално-икономическите условия.

В същото решение СЕС допуска и отклонение от действащ обективен механизъм, включително чрез ограничаване на увеличението, замразяване или намаляване на възнагражденията. Подобна дерогация обаче следва да бъде обоснована с цел от общ интерес, да е необходима и строго пропорционална, да има изключителен и временен характер и по правило да е част от по-общи мерки, които не са насочени специално към съдиите. В тази част законопроекта не отговаря на тези критерии, тъй като така заложен механизмът предпоставя опасност законодателната и изпълнителна власт да замразят за дълъг период от време възнагражденията в съдебната власт.

Следователно правото на Европейския съюз не установява абсолютна забрана за промяна на механизма за определяне на съдийските възнаграждения, но изисква новата уредба да осигурява достатъчни гаранции срещу произвол и да запазва съответствието на възнагражденията със значимостта на съдебната функция. В разглеждания случай предложената разпоредба не установява обективна референтна величина, методика за изчисляване или критерии за ежегодно актуализиране на възнагражденията. Не е предвидено и задължение при определяне на техния размер да се отчитат конкретни икономически показатели, включително средната работна заплата, инфлацията и изменението на възнагражденията в публичния сектор. Поради това възниква основателен въпрос дали предложената уредба удовлетворява изискванията за обективност, предвидимост и стабилност, изведени в практиката на СЕС.

Недостатъчност на гаранцията възнаграждението да не бъде по-ниско от предходната година.

Предвиденото в предложената разпоредба изискване основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност да не бъде по-ниско от определеното за предходната година не представлява достатъчна гаранция за финансовата независимост на съдебната власт. Това правило осигурява единствено защита срещу номинално намаляване на достигнатия размер, но не установява обективен критерий за определянето и актуализирането му.

Необходимо е да се подчертае, че запазването на номиналния размер на възнаграждението не означава непременно запазване на неговата реална стойност. При продължително задържане на възнагражденията на едно и също равнище, в условията на инфлация и нарастване на средните доходи, настъпва постепенно намаляване на тяхната покупателна способност. Следователно предложената гаранция допуска възнагражденията да останат непроменени за неопределен период, без законодателят да е длъжен да отчете развитието на икономическите условия. По този начин се създава възможност за фактическо обезценяване на магистратските възнаграждения, без да се нарушава формално изискването те да не бъдат по-ниски от тези за предходната година.

Ето защо правилото за номинална неснижаемост не може да замести обективния механизъм за определяне на възнагражденията, нито да компенсира липсата на предвидими критерии за тяхното актуализиране. В защита на индексирането на възнагражденията на магистратите според инфлационните процеси са приети становища на международни организации като ЕАС (Европейската асоциация на съдиите, част от Международната асоциация на съдиите) и са обобщени в Декларацията от Ереван през 2025г.[7]

Европейски стандарти и сравнителноправни практики

В сравнителноправни проучвания на съдийските възнаграждения и пенсии към Европейската асоциация на съдиите, се подчертава, че процедурата за определяне и изменение на съдийските възнаграждения е съществен елемент от гаранциите за независимост на съдебната власт. Като добри практики се посочват законовото установяване на основните параметри на възнагражденията, ограничаването на дискрецията на политическите органи и обвързването на актуализацията с обективни икономически показатели. В сравнителното изследване се разглеждат различни национални модели, включително автоматично актуализиране въз основа на измененията на възнагражденията в публичния сектор, периодична индексация и участие на органите на съдебната власт при определяне на заплащането.

Особено показателно е, че досегашният български механизъм, обвързващ минималното магистратско възнаграждение с удвоената средна заплата в бюджетната сфера, е посочен в изследването като пример за законово установен обективен критерий.

В рамките на 68-ата годишна среща на Международната асоциация на съдиите, проведена през октомври 2026 г. в Лисабон, въпросите за материалната независимост на съдиите също бяха предмет на обсъждане. Европейската асоциация на съдиите разглежда проблемите, свързани с механизмите за определяне на възнагражденията и с тяхното обезценяване в резултат на липсата на адекватна актуализация, поради което се приеха

[7] https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2025/05/EAJ-Statement-on-material-independence-of-judges_Yerevan-2025_en.pdf

две становища в защита на съдии (от Албания и Сърбия), които следва да се отбележи, че все още не са част от Европейския съюз.[8]

Тези сравнителни практики потвърждават значението на предварително установените, прозрачни и устойчиви правила, които ограничават зависимостта на съдийските възнаграждения от текущата политическа преценка.

По отношение размера на възнагражденията извън тези за най-ниската магистратска длъжност.

Предложението за изменение на ЗСВ създава следния механизъм за определяне на възнагражденията в съдебната система: 1) за най-ниската длъжност размерът ще се определя ежегодно от Народното събрание със закона за държавния бюджет (чл. 218 ал. 2 от ЗСВ) и 2) за всички останали длъжности (с изключение на тези по чл. 218 ал. 1 от ЗСВ) размерите ще се определят от пленума на ВСС, но без законово установени коефициенти, минимални съотношения или конкретна методика за тяхното изчисляване.

Това означава, че законът не установява (както и досега) предварително известна скала на заплатите за различните нива на съдебната система. Вместо това са използвани понятия „справедливо“, „разумно“ и „обосновано“, чрез които законодателят се стреми да насърчи ВСС да намали разликата във възнагражденията между различните нива в системата, но те са субективно оценъчни и не съдържат сами по себе си измерими критерии за определяне на тези съотношения между възнагражденията. Следва да се припомни, че досега действащия ВСС въпреки демонстрираното желание в началото на своя мандат не направи почти нищо за намаляване на разликите в заплащането на магистратите на различните нива в системата.

Ето защо Съюзът на съдиите в България подкрепя законопроект, в който да се определи какво следва да бъде съотношението между възнагражденията на съдиите в районните, окръжните, апелативните и върховните съдилища.

По отношение на допълнителните възнаграждения и разликата в тях при различна натовареност.

С § 3 от законопроекта се предлага изменение на чл. 221, ал. 1 ЗСВ. Действащият механизъм, при който средствата за облекло са обвързани с размера на две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера, се заменя с правило, според което размерът им се определя ежегодно със закона за държавния бюджет в частта относно бюджета на съдебната власт. Следва да се отбележи, че допълнителните възнаграждения за магистратите следва да са адекватни и съответстващи на отговорността на професията точно толкова, както и основното възнаграждение. Освен това в тази част промените в ЗСВ ще засегнат най-много възнагражденията на съдебните служители, които са от години крайно ниски и допълнителното материално стимулиране с възнагражденията за

[8] https://eaj.iaj-uim.org/resolutions-adopted-during-the-eaj-meeting-in-lisbon/

облекло, компенсираха в някаква степен липсата на адекватно основно възнаграждение за тях.

Що се касае до допълнителните възнаграждения при съответна степен на натовареност на органа на съдебната власт, ССБ намира за необходимо да отбележи, че в системата все още има дискусия кои са тези обективно измерими критерии за натовареност, поради което и приемането на такива правила може да се окаже спорно.

Необходимост от обективен и предвидим механизъм

Съюзът на съдиите в България счита, че необходимостта от устойчиво управление на публичните финанси не следва да бъде противопоставяна на конституционните гаранции за независимост на съдебната власт. Намираме, че законодателят разполага с възможност да предвиди механизми, които отчитат икономическото състояние на държавата и необходимостта от бюджетна дисциплина, без да премахва обективните критерии за определяне на магистратските възнаграждения.

В този смисъл участието на Висшия съдебен съвет при формиране на предложението за бюджета на съдебната власт е необходимо, но не е достатъчно условие за гарантиране на независимостта. Съществено значение има наличието на законово установени правила, които обвързват определянето на възнагражденията с предварително известни и проверими критерии. Подобен подход би позволил да се съчетаят бюджетната компетентност на Народното събрание, самостоятелността на съдебната власт и изискванията на европейското право.

В края, но не на последно място по-важност ССБ намира за необходимо и да отчете как тези промени ще засегнат възнагражденията на съдебните служители, като една не малка част същите са предвидени като процент от възнагражденията на магистратите. В мотивите на ЗИДЗСВ липсва така обосновка, а проблемът с намирането и стимулирането на образовани, професионално подготвени служители в съдебната система е все по-голям проблем.

Заключение

Съюзът на съдиите в България счита, че предложеното изменение на чл. 218, ал. 2 ЗСВ за определяне на основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност (което е база за определяне на всички възнаграждения в системата) поставя съществени въпроси относно съответствието му с принципите на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

Предвиждането на ежегодно определяне на основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност със закона за държавния бюджет, без законово установени обективни критерии за неговото изчисляване и актуализиране, създава риск от отслабване на гаранциите за финансова независимост на съдебната власт и не съответства на установеното през годините от Конституционния съд на страната, както и на базови европейски стандарти. Изискването определеният размер да не бъде по-нисък от този за предходната година не преодолява този риск, тъй като не гарантира запазване

на реалната стойност на възнагражденията и не ограничава в достатъчна степен ежегодната бюджетна дискреция.

С оглед на изложеното Съюзът на съдиите в България предлага:

1. Да се запази действащият обективен механизъм за определяне на основното месечно възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност, обвързан със средната работна заплата в бюджетната сфера според обективните данни за заетите в бюджетната сфера, а ако не се запази, то да се определи друг алтернативен механизъм на законово ниво, който да предлага формула за индексиране на възнагражденията спрямо обективни критерии.

2. Да се гарантира реално участие на Висшия съдебен съвет и съсловните организации на магистратите в процеса на обсъждане на законодателните промени.

3. Всяко отклонение от установения механизъм, обосновано с извънредни бюджетни обстоятелства, да бъде изрично мотивирано, ограничено във времето и съобразено с принципите на необходимост и пропорционалност.

4. Да се предвиди на законово ниво механизъм за намаляване на разликата във възнагражденията на различните нива в системата.

5. Да се определи адекватно и достойно допълнително възнаграждение за облекло и според натовареността, като за последното следва да има консенсус кои са тези обективни критерии за натовареност.

6. Да се направи оценка как промените засягат възнагражденията на съдебните служители в системата и оттам на нормалното й функциониране и как могат да бъдат компенсирани.

Финансовата независимост на съдебната власт не е привилегия на магистратите, а гаранция за правото на гражданите на независимо и безпристрастно правосъдие. Поради това механизмът за определяне на магистратските възнаграждения следва да бъде устойчив, обективен и защитен от произволна политическа намеса.

Съюзът на съдиите в България заявява готовност активно да участва в обсъждането на въпросите, свързани с възнагражденията на магистратите и съдебните служители, както и да предложи конкретни законодателни решения в светлината на горепосоченото решение на Конституционния съд, практиката на Съда на ЕС и ЕСПЧ и международните стандарти.

Гр. София,
18.11.2026 г.

С уважение: ……..
Атанас Атанасов

Председател на УС на ССБ