



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

Изх. № И-961/02.07.2026 г.

ДО

**Г-ЖА МИХАЕЛА ДОЦОВА –
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА 52-РОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Г-Н РУМЕН РАДЕВ –
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Г-Н ГЪЛЪБ ДОНЕВ –
ЗАМЕСТИК
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
И МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ**

**Г-Н НИКОЛАЙ НАЙДЕНОВ –
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

относно проекта на Закон за държавния бюджет (ЗДБРБ) за 2026 г.
в частта за съдебната власт

От името на съдиите и съдебните служители във Върховния касационен съд на Република България изразяваме несъгласие със законодателните мерки, предвидени в § 21, т. 1–6 от проекта на ЗДБРБ за 2026 г. Те ще доведат до намаляване на възнагражденията на съдиите и съдебните служители, ще ограничат бюджетната самостоятелност на Върховния касационен съд и на съдебната власт в цялост, ще редуцират кадровия и административен капацитет на съдебните органи при липса на обективни, прозрачни, пропорционални и общоприложими правила.

Съгласно разпоредбата на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ основата, върху която се базира структурата на възнагражденията в системата на органите на съдебната власт, е възнаграждението за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност. Върху него се гради конструкцията на възнагражденията за останалите магистратски длъжности, както и за редица длъжности в администрацията на

съдебната власт. Намалването на установената основа автоматично рефлектира върху възнагражденията на всички нива на магистратската йерархия. Предложението по § 21, т. 1 от ПЗР от проекта на ЗДБРБ за 2026 г. променя начина за определяне на основното месечно възнаграждение на съдия, прокурор и следовател, заемащ най-ниската длъжност – действащият понастоящем 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.

Предложението за изменение на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт не представлява само техническа промяна. То съществено засяга основния механизъм, върху който е изградена цялата система на възнагражденията в съдебната власт. Съществуващият модел е основан на обективен статистически показател, а именно средномесечната работна заплата на заетите лица в бюджетната сфера по данни, подадени от Националния статистически институт. Използването на този показател има важно институционално значение. Той осигурява предвидимост, прозрачност и независимост, тъй като данните се формират от независим статистически орган по предварително установена методология и не могат да бъдат произволно изменяни според текущи политически предпочитания.

Вместо този обективен критерий в предложението по § 21, т. 1 от ПЗР от проекта на ЗДБРБ за 2026 г. се използва величина, свързана с възнаграждението на народните представители. Макар последното също да се определя по формула, зависимостта на предложената система на възнагражденията в органите на съдебната власт от механизма на формиране на възнагражденията в политически орган е очевидна. При такъв модел възнагражденията на магистратите се отдалечават от неутралния статистически показател и се доближават към уредбата, формирана по отношение на възнаграждението на политически избираеми лица.

Тясната обвързаност на възнагражденията на магистратите с възнагражденията на народните представители неизбежно поставя въпроси относно степента на финансова автономия на съдебната власт и зависимостта ѝ от политически решения и политическа воля. Размерът на възнаграждението на народните представители се регламентира с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Всяка промяна в Правилника може автоматично да промени възнагражденията в съдебната власт – без изменение на Закона за съдебната власт и без оглед на отражението върху бюджета и независимостта на съдебната власт. Такава пряка зависимост на възнагражденията на магистратите от правила, определяни от политически орган, е недопустима.

Отделен е въпросът, че предложеният коефициент – 60 на сто от възнаграждението на народен представител – изглежда произволно определен, доколкото не е ясно въз основа на какви критерии е избран, не е изрично мотивиран, не е обоснован с оглед реалната натовареност и специфичните отговорности на магистратите.

Налице е и друг съществен аспект: действащият модел позволява възнагражденията да следват обективното развитие на доходите в публичния сектор и така способства за запазването на относителния баланс между съдебната власт и останалите публични институции. Предлагащото изменение прекъсва тази обусловеност и създава предпоставки за постепенно изоставане на магистратските възнаграждения от общите икономически процеси.

Понастоящем действащият механизъм на формиране на възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите балансирано съобразява и актуалните

социални и икономически условия в България. В абсолютни стойности възнагражденията на магистратите съвсем не са сред най-високите в европейските държави. Според данните, публикувани в Информационното табло на Европейския съюз за правосъдието за 2024 г., по отношение на средната годишна работна заплата на съдиите от апелативните и върховните инстанции спрямо средната национална работна заплата Република България се нарежда под средното ниво, след държави като Румъния, Италия, Дания, Чешката република, Малта, Ирландия, Кипър, Полша, Португалия, Испания и др.

Сериозни възражения пораждат и предлаганите изменения в осигурителния режим на магистратите и съдебните служители. Те също не се свеждат единствено до корекция на осигурителното законодателство. Значението им следва да бъде преценявано според действителния финансов и правен ефект, който ще предизвикат. Последиците от планираните изменения са от естество да засегнат независимостта на магистратите и кадровата обезпеченост на цялата съдебна система. Предложенията по § 21, т. 2 – 6 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. са неясни, непълни, не съдържат никакви гаранции, че начинът на начисляване на осигуровки няма да намали нетните възнаграждения на съдиите и съдебните служители. Промяната, включваща поетапно заплащане от съдиите, прокурорите, следователите и от служителите по Закона за съдебната власт на лични осигурителни вноски, подлежи на предварителен стриктен анализ и внимателна преценка. За да не бъдат накърнени характеристики на правовата държава като правна сигурност и стабилност, е наложително да се предостави ясна и категорична информация за начина, по който измененията ще се отразят на положението на магистратите и съдебните служители. В този аспект съществуват основателни опасения, че изменението ще доведе до удържане на лични осигурителни вноски от възнагражденията на магистратите, доколкото компенсиращият механизъм се обвързва с вътрешно-компенсирани промени, засягащи разходите за персонал във връзка с предлагания нов модел на осигуряване.

Неблагоприятният ефект от измененията върху положението на магистратите придобива още по-съществено значение предвид тяхното съчетано действие ведно с измененията в механизма за определяне на възнагражденията по чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт. Това обстоятелство категорично сочи, че с проекта на ЗДБРБ се въвежда съвкупност от мерки, които едновременно и взаимно усилват неблагоприятните си последици, засягайки независимостта на съдебната власт. Промяната на базата за определяне на възнагражденията, съчетана с увеличаване на личната осигурителна тежест, води до значително по-съществено намаляване на нетния доход на магистратите. При това по отношение на влизането в сила на § 21 – от 1 януари 2026 г., в § 43 от проекта на ЗДБРБ не е предвидено изключение (както за измененията, касаещи Закона за държавния служител). Този законодателен подход ще засегне вече придобити имуществени права на магистратите и съдебните служители, тъй като би наложил преизчисляване на вече начислени и изплатени възнаграждения и би създал задължение за заплащане на осигурителни вноски със задна дата.

Изложеното дотук в пълна степен се отнася и до положението на съдебните служители. Съдебната администрация е структурен и основен елемент от съдебната власт и е необходимо организационно условие за осъществяване на правораздавателната дейност. Без достатъчен брой квалифицирани, мотивирани и професионално подготвени съдебни служители е невъзможно нормалното функциониране на съдилищата. Намаляването на възнагражденията или създаването на несигурност относно тяхното развитие неизбежно води до

демотивация, отлив на кадри и затруднения в привличането на нови специалисти, което пряко се отразява върху качеството на съдебната дейност.

Анализът на предвидените изменения обуславя извод, че предложените с проекта на ЗДБРБ мерки не се основават на ясни, предварително установени, обективни и прозрачни критерии, нито са подкрепени с убедителни финансови и правни аргументи. Те засягат конституционния модел, основан на разделението на властите, като не държат сметка за самостоятелното, специално място на съдебната власт в системата на държавните органи и необходимостта правораздаването да бъде осъществявано независимо от политическо, административно или финансово влияние. Самостоятелността на съдебната власт предполага наличие на комплекс от институционални гаранции, осигуряващи реална кадрова, организационна и финансова независимост на съдилищата и съдиите. Финансовата независимост на съдебната власт е неразделна част от концепцията за разделение на властите. Без нея всички останали гаранции рискуват да останат формални. Съдебна власт, чиито ресурси могат да бъдат произволно ограничавани по преценка на другите власти, трудно би могла да осъществява функциите си при пълна институционална автономия.

Възнаграждението на съдиите, прокурорите и следователите не представлява обикновен разход за персонал, който може да бъде увеличаван или намаляван според политически предпочитания. То е елемент от техния конституционен и законов статут и изпълнява функцията на гаранция за независимост, като е пряко свързано с високата обществена отговорност на длъжността, с ограниченията, наложени от закона, както и с необходимостта правораздавателната дейност да бъде осъществявана без икономическа подчиненост. Съдийската независимост не може да бъде разглеждана единствено като липса на преки указания, инструкции или намеса при решаването на конкретни дела, а задължително предполага и наличие на достатъчно материални гаранции, които да изключват възможността магистратът да бъде поставен в положение на икономическа зависимост. Затова именно въпросът за възнагражденията на магистратите, за бюджета на съдебната власт и за материалното обезпечаване на съдилищата притежава измерения на въпрос, свързан с функционирането на правовата държава.

Особено важно е да се отчете, че законодателят е въвел за съдиите, прокурорите и следователите един от най-строгите режими на несъвместимост в българската правна система. Член 18 от ЗСВ въвежда забрани магистратите да извършват търговска дейност, независимо дали лично или чрез участие в управлението на търговски дружества; да бъдат управители, членове на управителни или контролни органи на търговски дружества и кооперации; да упражняват свободна професия; да извършват консултантска дейност; да представляват частни интереси пред държавни органи; да развиват стопанска дейност, насочена към реализиране на допълнителни доходи. Магистратите са лишени и от редица други възможности за професионална реализация, които са свободно достъпни за останалите юристи. Тези забрани са оправдани от високите изисквания към независимостта на съдебната власт, но същевременно представляват значително ограничение на възможностите за реализиране на доходи извън основното възнаграждение.

Изложените дотук съображения изцяло се основават на практиката на Конституционния съд на Република България и общоприетите международни стандарти за независимост на съдебната власт:

- решения на Конституционния съд № 18/1993 г., № 17/1995 г., № 4/2003 г., № 4/2015 г., № 9/2022 г.;

- Основни принципи на ООН относно независимостта на съдебната власт, в които изрично е посочено, че съдиите следва да разполагат със сигурност на службата, подходящи условия на труд, адекватно възнаграждение, социални права и пенсионни гаранции;

- Европейска харта за статута на съдиите, която поставя връзката между възнаграждението и независимостта в центъра на концепцията за статута на съдията, като предвижда, че равнището на възнаграждението трябва да бъде такова, че да предпазва съдиите от всякакъв натиск, който би могъл да повлияе върху техните решения или върху поведението им при осъществяване на правораздаването;

- Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, която приема, че възнаграждението на съдиите трябва да съответства на достойнството на длъжността и на тежестта на обществената отговорност, която носят. В този документ Комитетът на министрите подчертава, че съдията следва да бъде защитен от финансов натиск и че държавите трябва да създадат гаранции срещу неоправдано намаляване на възнагражденията, като специално изтъква опасността от използване на бюджетни механизми като средство за въздействие върху съдебната власт;

- Становище № 1 на Консултативния съвет на европейските съдии, което изрично подчертава, че финансовата независимост на съдиите е задължително условие за безпристрастно правораздаване, като възнаграждението и пенсионните права трябва да бъдат достатъчни, за да предпазват съдиите от всякакви форми на натиск и неправомерно влияние, политически и икономически зависимости;

- Всеобща харта на съдията, приета от Международната асоциация на съдиите, в която се приема, че държавата е длъжна да осигури на съдиите доходи, социални права и пенсионни гаранции, съответстващи на достойнството на тяхната функция и на значимостта на обществената роля, която изпълняват.

Практиката на Съда на Европейския съюз също предоставя важни насоки по разглежданите въпроси, като последователно приема, че независимостта на съдебната власт е съществен елемент от принципа на правовата държава и от правото на ефективна съдебна защита. Според Съда независимостта на съдебната власт предполага съответният съдебен орган да упражнява функциите си напълно самостоятелно, без йерархическа зависимост, без подчинение на външни указания и без риск от пряка или косвена намеса от страна на други власти. В контекста на защитата срещу натиск от страна на други държавни органи, Съдът свързва материалното положение на магистратите с гаранциите за независимост, като разглежда адекватното възнаграждение не като социална придобивка, а като институционална гаранция, която позволява на съдията да изпълнява функциите си свободно и независимо. В свое решение от 25 февруари 2025 г. по съединени дела C-146/23 и C-374/23 Съдът (голям състав) приема, че макар държавите членки да разполагат с определена свобода при организиране на публичните си финанси, мерките, засягащи възнагражденията на съдиите, следва да бъдат преценявани с оглед на въздействието им върху независимостта на съдебната власт. В решението са изведени и мотивирани следните основни критерии, които трябва да бъдат изпълнени, за да бъде допустима подобна намеса: мерките да бъдат ясно предвидени в закон и да се основават на обективни, прозрачни и предвидими правила, да преследват легитимна цел от общ интерес, да бъдат пропорционални и да са съпроводени с подробна финансова обосновка, да бъдат приложими към

всички части от публично финансираните сектори, а не селективно към органите на съдебната власт.

В обобщение: с оглед на изложените съображения считаме, че предлаганите изменения с § 21, т. 1 – 6 от проекта на ЗДБРБ за 2026 г. следва да бъдат преосмислени, като всяка бъдеща реформа в областта на бюджета на съдебната власт, възнагражденията на магистратите, осигуряването или кадровото обезпечаване на съдебната власт задължително следва да бъде предмет на задълбочен самостоятелен законодателен анализ, основан на прозрачност, реално обществено обсъждане и стриктно съобразяване с Конституцията на Република България, правото на Европейския съюз и утвърдените международни стандарти за независимост на съдебната власт. Изразяваме становище, че независимостта на съдебната власт е застрашена с оглед предложеното прилагане на сбор от мерки, които поотделно изглеждат ограничени по обхват, но в своята съвкупност водят до съществено влошаване на материалните и организационните условия за функциониране на системата. Те водят до трайно изменение на механизма за определяне на възнагражденията, създават предпоставки за намаляване на реалните доходи на магистратите и съдебните служители чрез съчетаване на различни законодателни механизми, отслабват бюджетната самостоятелност на съдебната власт и допускат ограничаване на кадровия ѝ капацитет без ясна обосновка и без анализ на въздействието върху независимостта. Подобни мерки не могат да бъдат оправдани единствено с общи съображения за бюджетна дисциплина. Те биха били допустими временно единствено при наличие на доказани извънредни обстоятелства, ясна цел от общ интерес, изчерпателна финансова обосновка и общоприложим характер спрямо всички сравними публични сектори. При липса на тези предпоставки съществува сериозен риск да бъдат засегнати конституционната самостоятелност на съдебната власт и в крайна сметка правото на гражданите и юридическите лица на независимо, ефективно и своевременно правосъдие.

**ГАЛИНА ЗАХАРОВА –
ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

**МИМИ ФУРНАДЖИЕВА –
ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

**ЛАДА ПАУНОВА –
ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**

**ТОТКА КАЛЧЕВА –
ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД**