АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ В БЪЛГАРИЯ
ЧЛЕН НА МЕЖДУНАРОДНАТА АСОЦИАЦИЯ НА ПРОКУРОРИТЕ
apb@prb.bg

Изх. № ……/09.11.2026 г.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО МИНИСТЪРА НА ФИНАНСИТЕ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОПИЕ: ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Предложенията по чл. 76, ал. 2 и § 4 от преходните и заключителните разпоредби на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2027 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА МИНИСТРИ,

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВСС,

I. Предмет и основни изводи

Асоциацията на прокурорите в България /АПБ/ настоява за преработване на чл. 76, ал. 2 и § 4, ал. 3 от проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2027 г.

Предлагаме едновременно с бюджетното обезпечаване да бъде приет устойчив законов механизъм за определяне на базовото магистратско възнаграждение, да бъдат запазени плащанията за тога и облекло по Закона за съдебната власт и да бъдат гарантирани компенсацията за осигурителните вноски и предвиденото увеличение за съдебните служители.

Финансовата устойчивост на държавата е легитимна цел. При постигането ѝ законодателят е длъжен да съхрани независимостта на съдебната власт и способността на нейните органи да изпълняват конституционните си функции. Това изисква всяко ограничение да има ясна правна основа, конкретна обосновка и съразмерен ефект.

Предложенията трябва да бъдат оценени съвместно- § 4, ал. 1 цели запазване на нетното месечно възнаграждение при промяната на личните осигурителни вноски. Алинеи 2 и 4 предвиждат след тази компенсация увеличение с 5 на сто на индивидуалните основни месечни възнаграждения на заетите към 1 януари 2027 г. съдебни служители. Алинея 3 фиксира основното възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност на равнището, определено от ВСС към 1 август 2026 г., член 76, ал. 2 изключва средствата за облекло, като допуска единствено средства за тоги до 500 евро.

Запазването на нетната месечна заплата не гарантира запазването на общия годишен доход. Отпадането на отделно годишно плащане трябва да бъде отчетено при оценката на целия пакет от мерки.

II. Конституционни изисквания и практика на Конституционния съд

Правната преценка следва от съвместното действие на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията относно правовата държава и върховенството на Конституцията; чл. 8 относно разделението на властите; чл. 117, ал. 2 и 3 относно независимостта и самостоятелния бюджет на съдебната власт; чл. 133 относно законовата уредба на магистратския статут. Правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 2 да приема държавния бюджет се упражнява в тези конституционни граници. [1]

Тълкувателно решение № 18 от 16 декември 1993 г. по к.д. № 19/1993 г. КС свързва самостоятелността на бюджета със защитата на съдебната независимост. Министерският съвет включва проекта на съдебната власт във вида, представен от ВСС, като може да изложи собствените си възражения и предложения пред парламента. Окончателната преценка е на Народното събрание. Бюджетната самостоятелност следователно изисква зачитане на компетентностите и мотивирано обсъждане на потребностите на съдебната власт. [3]

Особено относимо е Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. по к.д. № 15/2026 г., с което е обявена за противоконституционна частта от чл. 218, ал. 2 ЗСВ, обвързваща най-ниското магистратско възнаграждение с 60 на сто от основното възнаграждение на народен представител. КС разграничава бюджетната преценка от трайната промяна на механизма за заплащане чрез годишния бюджетен закон. Съдът изисква правилата да са предвидими, стабилни и прозрачни и отчита обективния характер на статистическите показатели. Решението признава правомощието на законодателя да изменя механизма, включително да предприема ограничения при спазване на конституционните изисквания. [4]

За настоящия проект разграничението е съществено: § 4, ал. 3 е ограничен до 2027г., поради което не възпроизвежда изцяло отменението трайно правило. Неговата съвместимост с Конституцията обаче изисква самостоятелна проверка на обосновката, избраната историческа база и ефекта върху статута. Посочването на едногодишен срок само по себе си не доказва необходимост и съразмерност.

Последиците от обявената противоконституционност следва да се оценят и съобразно Тълкувателно решение № 3 от 28 април 2020 г. по к.д. № 5/2019 г. Според неговия диспозитив обявяването за противоконституционен на закон, изменящ или отменящ действащ закон, няма възстановително действие; Народното събрание урежда правните последици от прилагането на противоконституционния закон. [5]

Поради това е необходимо изрично законодателно решение за базовото възнаграждение. Самото отпадане на § 4, ал. 3 не е достатъчно, за да се приеме автоматично възстановяване на предишната редакция на чл. 218, ал. 2 ЗСВ. Искането на АПБ е за едновременно премахване на спорното ограничение и приемане на ясна материалноправна уредба.

III. Право на Европейския съюз и международни стандарти

В решението от 27 февруари 2018 г. по дело C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, т. 44–51, СЕС приема, че възнаграждение, съответстващо на значимостта на функциите, е гаранция за съдийската независимост. Съдът допуска разглежданите общи, ограничени и временни намаления в контекста на преодоляване на прекомерен бюджетен дефицит. Следователно европейското право допуска финансови ограничения при проверими условия. [6]

В решението от 25 февруари 2025 г. по съединени дела C-146/23 и C-374/23, ECLI:EU:C:2025:109, СЕС конкретизира изискванията по чл. 19, пар. 1, втора алинея ДЕС във връзка с чл. 2 ДЕС. Правилата за съдийското възнаграждение трябва да бъдат законово установени, обективни, предвидими, стабилни и прозрачни. Отклоненията подлежат на следните условия, развити в т. 65–76: [7]

ясна законова основа и конкретно изложени бюджетни основания, свързани с цел от общ интерес;

• по правило участие в по-общо бюджетно усилие, като специалното засягане само на съдиите изисква надлежно обосновани изключителни обстоятелства;

• пригодност, строга необходимост и съразмерност на ограничението;

• изключителен и временен характер и запазване на възнаграждение, съответстващо на значимостта на функциите;

• възможност за ефективен съдебен контрол.

Тези решения се отнасят до съдиите и не приравняват автоматично всички прокурорски функции на правораздавателни функции по чл. 19 ДЕС. За българските прокурори и следователи самостоятелната конституционна опора е чл. 117, ал. 2 и чл.133. Общата уредба на магистратското заплащане налага законодателят да отчете съдебните гаранции при изграждането на механизма за цялата система.

Относими към прокурорите са и международните препоръчителни стандарти. Становището на Бюрото на Консултативния съвет на европейските прокурори от 1 август 2023 г., CCPE-BU(2023)5, т. 6–16 и 22, систематизира гаранциите за законово защитено и адекватно възнаграждение. То припомня т. 5, буква „d“ от Препоръка Rec(2000)19 за условия на служба, съответстващи на значимостта на прокурорската функция, както и необходимостта от съпоставими гаранции за съдиите и прокурорите при различието на техните задачи. [8]

Насоките на ООН за ролята на прокурорите от 1990 г., т. 6, също предвиждат адекватно възнаграждение и нормативно уредени условия на служба. [9] Тези документи имат препоръчителен характер. Те дават допълнителни ориентири при оценката на законодателните решения за прокурорския статут.

IV. Фиксиране на базовото магистратско възнаграждение

§ 4, ал. 3 урежда основното възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност. Точният му обхват трябва да бъде запазен при обсъждането: разпоредбата не фиксира изрично всяко индивидуално възнаграждение в съдебната система. За останалите длъжности действа компетентността на пленума на ВСС по чл. 218, ал. 3 ЗСВ. [2] Базовото равнище обаче е съществено за последователността и съотношенията в цялата система на заплащане.

Първото възражение е срещу определянето на базовото възнаграждение чрез исторически размер без посочен в самата разпоредба критерий за неговия избор. За да бъде защитимо фиксирането към 1 август 2026 г., трябва да се обясни защо тази дата отразява икономическите условия и нуждите на 2027 г. Необходим е и отговор как се отчитат законосъобразно определени последващи промени до края на 2026 г.

Второто възражение е срещу липсата на трайно разрешение след отпадането на противоконституционната част от чл. 218, ал. 2 ЗСВ. Еднократно бюджетно правило може да осигури междинна яснота, но ако всяка следваща година размерът зависи от ново изключение, предвидимостта на статута се обезсилва. Законът трябва да определи проверим показател, период на отчитане и ред за актуализация.

При определянето на магистратските възнаграждения следва да се отчитат реалните икономически условия, инфлационните процеси, цените на стоките и услугите. Запазването на нетното възнаграждение, както е предвидено в проектобюджета при непрестанно увеличаване на разходите за живот води реално до имплицитно намаляване на тяхното възнаграждение през призмата на покупателната способност. Посоченото обстоятелство е от изключително значение, когато се отнася до магистратските професии, за които адекватното възнаграждение в една от гаранциите за независимостта и защита от външно влияние.

Третото възражение се отнася до съотношението с § 4, ал. 1. Фиксирането на базов размер и гаранцията за нетното индивидуално възнаграждение действат едновременно. Текстът трябва изрично да изключи тълкуване, при което ал. 3 ограничава необходимата компенсация по ал. 1. Техническото прилагане следва да бъде еднакво в отделните органи и съобразено със законовите правила за допълнителните възнаграждения.

Изводът на АПБ е, че § 4, ал. 3 в предложения вид не осигурява достатъчна устойчивост на уредбата. Предпочитаното разрешение е приемане на обективен механизъм в ЗСВ с необходимото бюджетно финансиране и правила, гарантиращи непрекъснатостта на плащанията.

V. Отнемане на средствата за облекло

Разпоредбата на чл. 221 ЗСВ установява ежегодно плащане на магистратите за тога или облекло в размер на две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера. Член 352 ЗСВ предвижда за съдебния служител ежегодна сума за облекло до две такива заплати. Разликата между фиксирания законов размер при магистратите и максималния размер при служителите следва да бъде отчетена.

Член 76, ал. 2 преустановява това плащане за облекло през 2027 г., като допуска само средства за тоги до 500 евро. Таванът не гарантира изплащане на 500 евро на всяко лице. Изключението е целево и не запазва плащането за служителите, чиито длъжности не изискват в своя работен процес да носят тога.

Парламентът може да променя законови плащания занапред. Съществуването на право в обикновен закон не го прави абсолютно неизменяемо. Преустановяването му обаче трябва да има самостоятелна обосновка, съобразена с неговото предназначение, засегнатите категории и действителния годишен ефект. Фактът, че ограничението е въведено със закон, не изчерпва проверката за съответствие с Конституцията.

При преработване на ал. 2 е необходимо изрично да се запази приложението на чл.221 и чл. 352 ЗСВ, за да се избегне спор относно обхвата на ал. 1.

За съдебните служители загубата на една и съща годишна сума засяга относително по-силно лицата с по-ниско възнаграждение. Затова 5-процентната индексация трябва да бъде оценена заедно с отпадащото плащане. За конкретен служител годишният нетен ефект се определя чрез съпоставка между нетното увеличение за месеците на работа и загубената сума за облекло. Положителен резултат не може да бъде извеждан единствено от процента на основната заплата.

АПБ настоява средствата за тога и облекло да бъдат запазени по ЗСВ. Това осигурява яснота на правата и предотвратява обезсилване на част от увеличението за съдебните служители чрез едновременно отнемане на отделно плащане.

VI. Компенсация за осигуровките и увеличение за съдебните служители

Подкрепяме целта на § 4, ал. 1 да предотврати намаляване на нетното месечно възнаграждение поради промяната в личните осигурителни вноски. Финансовият ресурс за тази компенсация следва да бъде самостоятелно разчетен. Увеличението на брутната сума, необходимо за запазване на същия нетен доход, има компенсаторно предназначение.

Важна особеност, на която следва да бъде обърнато специално внимание е, че предвидената компенсация не означава задължително запазване на нетното възнаграждение при постоянното увеличаване на максималния месен размер на осигурителния доход. Същото неизбежно води до увеличаване на личните осигурителни вноски на осигурения (магистрат), чиито възнаграждения неизбежно ще попадат в разширени осигурителен размер, което неизбежно ще доведе до намаляване на нетното възнаграждение. Това основно се отнася до магистратите на най-ниските нива, които така или иначе са най-много бройни. Тоест най-засегнати ще бъдат първо лицата на най-ниските нива, второ най-натоварените и трето тези с най-ниско възнаграждение в

съдебната система така или иначе.

Предвид което задължително трябва да бъде предвид ясен, конкретен и еднакво приложим ред за определяне и не само, а и актуализиране на брутните трудови възнаграждения, които да гарантират предотвратяването на намаляването на нетния месечен доход.

Референтното възнаграждение към 31 декември 2026 г. трябва да бъде определимо по еднакъв начин. Необходимо е да се уреди как се отчитат постоянните компоненти, случаите на законоустановен отпуск, непълен отработен месец и други временни обстоятелства. Еднократно плащане или временно отсъствие не следва да води до произволни различия в гарантираното равнище.

АПБ подкрепя увеличението с 5 на сто за съдебните служители и изрично установената последователност по § 4, ал. 4: първо се определя възнаграждението с оглед на компенсацията, след което се прилага индексацията. Необходими са съгласувани правила за начина, по който компенсацията се отразява в основното и допълнителните възнаграждения, за да се осигури еднакво прилагане.

Условието служителят да е зает към 1 януари 2027 г. поставя въпрос за съотношенията с възнагражденията на постъпилите по-късно през годината. Индексацията следва да бъде отразена и в приложимите диапазони за длъжностите, при запазване на законосъобразната индивидуализация. Датата на постъпване сама по себе си не е достатъчно основание за трайно различни условия при съпоставим труд.

Съдебните служители осигуряват обработването на делата и преписките, призоваването и достъпа на гражданите до документи. Влошаването на възможността да се привличат и задържат подготвени служители създава риск за сроковете на работа и натоварва останалия персонал. Този организационен ефект трябва да бъде включен във финансовата преценка.

Този проблем (финансовият) има най-широко отражение върху кадровата обезпеченост на съдебната власт. Постоянно изоставане на възнагражденията на наетите служители спрямо икономическите устой на държавата, без ясен механизъм за актуализиране, неизбежно ще създаде отлив на опитни специалисти, драстично намаляване на привлекателността на работа в съдебната система. Това не е пряко свързано с личните интереси на наетите лица, а зася пряко възможността на съдебната власт да поддържа необходимия професионален капацитет, за да изпълнява коректно своите задължения.

VII. Необходима обосновка и оценка на съразмерността

АПБ настоява вносителят да представи проверима обосновка, позволяваща на Народното събрание да установи:

• какъв е нетният бюджетен ефект от всяка мярка след отчитане на компенсациите и останалите разходи за персонал;

• как увеличението на максималния осигурителен доход и динамиката на инфлацията се отразяват върху реалния нетен доход и покупателната способност на магистратите и съдебните служители, както и какви механизми са предвидени за компенсиране на тези ефекти;

• защо е избран размерът към 1 август 2026 г. и как той се съпоставя с обективните икономически показатели за следващата година;

• как общият годишен ефект се разпределя между магистрати и съдебни служители и между различните равнища на възнаграждение;

• какви по-малко обременяващи алтернативи са разгледани и защо не постигат същата бюджетна цел;

• какви гаранции осигуряват временния характер на отклоненията, последващата им оценка и нормалното функциониране на органите.

Процедурното възражение трябва да отчита специалния режим на бюджетните закони. Съгласно § 1а, т. 1 от допълнителните разпоредби на ЗНА за тях не се прилагат глави втора и трета, с изключение на изискването за мотиви по чл. 28, ал. 1. Следователно искането за разчети и обсъждане се основава на необходимостта от мотивирана конституционно съобразна преценка. За отделен законопроект за трайна промяна на ЗСВ следва да се приложи относимият общ ред. [10]

Конкретните разчети трябва да бъдат съпоставени с потребностите, представени от ВСС, обсъдени с професионалните и служителските организации. Общото позоваване на икономии не дава отговор дали избраната тежест е необходима и какви последици ще има за изпълнението на законовите задължения.

VIII. Предложения за промени

На изложените основания Асоциацията на прокурорите в България отправя следните конкретни предложения:

1. Да отпадне § 4, ал. 3 в предложения вид и едновременно с това да бъде приета изрична уредба в чл. 218, ал. 2 ЗСВ. Предлагаме като основа възстановяване по законодателен ред на обвързаността с удвоената средномесечна заплата на заетите в бюджетната сфера по данни на НСИ. Следва да бъдат определени отчетният период, моментът на актуализация и преходните правила, като се гарантира непрекъснатост на плащанията.

2. Член 76, ал. 2 да бъде заменен с разпоредба, която изрично запазва специалните плащания по ЗСВ. Предлагаме следната редакция:

„(2) Алинея 1 не се прилага за средствата за тога или облекло по чл. 221 и чл. 352 от Закона за съдебната власт. Тези средства се определят и изплащат по реда на същия закон.“

3. Да бъдат запазени и изцяло финансово обезпечени компенсацията по § 4, ал. 1 и увеличението по ал. 2 и 4. Да се уреди единен начин за определяне на референтното нетно възнаграждение и изрично да се гарантира, че правилото за базовото магистратско възнаграждение не ограничава компенсацията.

4. Да се съгласуват правилата за възнагражденията на заетите към 1 януари 2027 г. и на новопостъпилите съдебни служители. Индексацията да намери отражение в приложимите размери за длъжностите, без да се създават необосновани различия при съпоставим труд.

5. Преди окончателното гласуване да бъдат представени разчети за общия годишен нетен ефект по категории и равнища на възнагражденията, оценка на разгледаните алтернативи и мотиви за всяко запазено ограничение. Да се проведе обсъждане с ВСС, съсловните и служителските организации.

6. При обсъждане на алтернативна временна мярка тя да има определен краен срок, обективни основания и механизъм за преглед на необходимостта ѝ. Финансовите параметри да позволяват изпълнение на законовите задължения и запазване на възнаграждения, съответстващи на функциите.

7. Да бъде предвиден ясен и предвидим механизъм за определяне и актуализиране на възнагражденията на магистратите и съдебните служители, който да отчита промените в максималния осигурителен доход и да гарантира запазването на нетното възнаграждение, както и да осигурява периодично отчитане на инфлацията и изменението на покупателната способност

АПБ е готова да участва в обсъждането на тези предложения, като очакваме корекциите да бъдат извършени преди приемането на бюджета, така че правилата за 2027 г. да осигурят предвидимост на статута, защитени условия на труд и необходимия кадрови ресурс за изпълнение на конституционните функции на съдебната власт.

С УВАЖЕНИЕ,

Елица Калпачка
Председател на Управителния съвет
на Асоциацията на прокурорите
в България

Цитирани правни източници

[1] Конституция на Република България. Чл. 4, ал. 1; чл. 5, ал. 1; чл. 8; чл. 84, т. 2; чл. 117, ал. 2 и 3; чл. 133.
[2] Закон за съдебната власт. Чл. 218, ал. 2 и 3; чл. 221; чл. 352. Публикуван текст с отразено Решение № 17/2026 г. на КС. Официален източник
[3] Тълкувателно решение № 18 от 16 декември 1993 г. на КС по к.д. № 19/1993 г. Мотиви, раздел I, и диспозитив относно бюджетната самостоятелност.
[4] Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. на КС по к.д. № 15/2026 г. Мотиви, раздел IV, и диспозитив относно чл. 218, ал. 2 ЗСВ; обн., ДВ, бр. 99 от 30 октомври 2026 г.
[5] Тълкувателно решение № 3 от 28 април 2020 г. на КС по к.д. № 5/2019 г. Мотиви и диспозитив относно действието на решенията за противоконституционност.
[6] Решение на СЕС от 27 февруари 2018 г. по дело C-64/16. Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, т. 44–51.
[7] Решение на СЕС от 25 февруари 2025 г. по съединени дела C-146/23 и C-374/23. ECLI:EU:C:2025:109, т. 49–64 относно общите гаранции и т. 65–76 относно отклоненията.
[8] Становище на Бюрото на КСЕП от 1 август 2023 г. CCPE-BU(2023)5 относно разликите във възнагражденията на съдии и прокурори в Литва, т. 6–16 и 22; включително Препоръка Rec(2000)19, т. 5, буква „d“.
[9] Насоки на ООН за ролята на прокурорите от 1990 г. Точка 6 относно адекватното възнаграждение и нормативно уредените условия на служба.
[10] Закон за нормативните актове. Чл. 28, ал. 1 във връзка с § 1а, т. 1 от допълнителните разпоредби.