



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София,

Администрация: тел.: 02/930 49 57; факс: 02/980 76 32

ул. „Екзарх Йосиф”, № 12

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ

СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

по конституционно дело № 16/2026 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 4 август 2026 г. по конституционно дело № 16/2026 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 50 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на §11, т. 1 – 4 и §46, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн. ДВ, бр. 69 от 2026 г.) и на чл. 218, ал. 2 в частта „60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. и доп. бр. 69 от 2026 г.).

На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересувана институция, на която е предоставен двадесетдневен срок от датата на уведомяването за представяне на становище.

Предмет на делото са три групи разпоредби, всички приети чрез Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

1. Чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт в редакцията частта „60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“, в редакцията, създадена с §21, т. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., с която се определя основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност.

2. §11, т. 1 – 4 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., с който се изменя чл. 355 от Кодекса на труда относно изчисляването на трудовия стаж.

3. §46, ал. 1 и 2 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. относно реда за определяне на минималната работна заплата.

Пленумът на Висшия съдебен съвет намира искането за основателно.

Разпоредбата на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ в оспорената част противоречи на установените в Конституцията принципи, а именно, на правовата държава по чл. 4, ал. 1, на принципа на разделение на властите по чл. 8, на конституционните гаранции за независимост и бюджетна самостоятелност на съдебната власт по чл. 117, ал. 2 и 3, на правомощието на пленума на Висшия съдебен съвет да приема проекта на бюджета на съдебната власт по чл. 130а, ал. 2, т. 1, както и на изискването по чл. 133 статутът на съдиите, прокурорите и следователите да бъде уреден със закон.

Разпоредбите на §11, т. 1 – 4 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията, както и с принципа на социалната държава, прогласен в съображение пето от нейния преамбюл.

По §46, ал. 1 и 2 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. пленумът на Висшия съдебен съвет намира, че не следва да изразява становище, доколкото редът за определяне на минималната работна заплата е извън кръга на въпросите, свързани с устройството и дейността на съдебната власт.

I. По противоконституционността на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт в частта „60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“.

До приемането на оспореното изменение основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определяше като кратно на средномесечната заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данни на Националния статистически институт. Съгласно новата редакция то се определя като процент от основното месечно възнаграждение на народен представител.

Промяната не се изчерпва с размера на възнаграждението. Тя засяга естеството на величината, към която законът препраща, мястото, на което тази величина се установява, и оттам – реда, по който тя може да бъде променяна занапред. Досегашната уредба препращаше пряко към статистически показател, тоест към обективно измерван факт, който не е акт на волята на държавен орган. Новата уредба препраща към величина, която се съдържа във Финансовите правила по бюджета на Народното събрание, приложение към Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, и която Народното събрание установява в рамките на автономията си по смисъла на чл. 73 от Конституцията на Република България.

Пленумът на Висшия съдебен съвет намира, че така установеният механизъм противоречи на Конституцията на основанията, изложени поотделно по-долу. Следва предварително да се подчертае, че противоконституционността не се обосновава със самото намаляване на възнагражденията. Размерът им е въпрос, по който законодателят разполага с преценка, и Конституцията не установява забрана за неговото понижаване. Конституционно значение придобива механизмът за определяне на възнаграждението, а не неговата величина.

1. Нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията – приемане на трайно изменение в Закона за съдебната власт чрез акт с ограничено във времето действие.

Принципът на правовата държава включва изискването за правна сигурност, което от формална страна предполага яснота и предвидимост на правните норми, вътрешна непротиворечивост на законодателството, както и ясно и точно определяне на компетентността на държавните органи, техните функции и взаимоотношения.

Годишният бюджетен закон има конституционно определен предмет и особен режим на приемане. Съгласно чл. 87, ал. 2 от Конституцията законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерски съвет. Правната характеристика на този акт е установена в практиката на Конституционния съд (КС). С *Решение № 17 от 03.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г.* КС е посочил, че „*всеки ежегоден бюджетен закон е само формален закон, защото не съдържа правни норми, които уреждат обществени отношения (по смисъла на Закона за нормативните актове*“. Също така е допълнено, че „*в разходната си част ежегодните бюджетни закони съдържат разпоредби, овластяващи държавните органи да извършват разходи до определен размер*“. Действието на такъв акт е очертано с конкретната бюджетната година.

В настоящия случай трайна уредба в устройствения закон за съдебната власт е създадена чрез акт, който по конституционен замисъл е срочен. Поради това в практиката си Конституционният съд е приел, че с оглед особения предмет на регулация на бюджетния закон законите, които се изменят с него, следва да имат пряка връзка с неговата приходна и/или разходна част (*Решение № 1 от 31.03.2011 г. по к.д. № 22/2010 г. и в Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г.*). Същият критерий е възприет от законодателя и в нормата на чл. 81 от Закона за публичните финанси, съгласно която със законопроекта за държавния бюджет могат да се предлагат изменения в други закони само когато те са свързани със съставянето, изпълнението и отчитането на консолидираната фискална програма.

Изискването за връзка не се удовлетворява от обстоятелството, че измененият закон има финансово измерение. Връзката следва да бъде пряка – изменението трябва да се отразява като основание за приход или за разход именно на приемания бюджет и именно в неговия период.

В настоящия случай такава връзка не е налице. Предмет на оспореното изменение не е размерът на разхода за 2026 г., а механизмът за неговото определяне, който ще действа безсрочно. Не са изложени и съображения защо размерът е определен именно на 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител, както и въз основа на какви обективни критерии е избрана тази величина. Ако целта е била бюджетна икономия през 2026 г., тя е била постижима чрез разпоредба с действие, ограничено до бюджетната година, без трайно изменение на устройствения закон.

Към това се добавя и посоченото в *Решение № 17 от 03.10.1995 г. по к.д. № 13/1995 г.*: „Ежегодните бюджетни закони не могат да моделират държавните органи и съотношението помежду им съобразно годишното структуриране на парламентарното мнозинство и малцинство“. Оспорената разпоредба установява именно трайно съотношение между възнагражденията в съдебната и законодателната власт.

Допълнително следва да се отчете, че промяната засяга единствено съдебната власт, без в мотивите към законопроекта да е посочено защо именно възнагражденията в тази система следва да бъдат предмет на трайна законодателна намеса за постигане на заявената бюджетна цел и без да се сочи прилагането на съпоставим подход спрямо други органи и системи, финансирани от държавния бюджет. При липсата на такава обосновка не може да се установи, че избраното средство е необходимо и съразмерно на преследваната цел, което допълнително поставя въпроса за съответствието на оспорената уредба с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

2. Противоречие с принципа за разделение на властите.

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Разпоредбата не се изчерпва с разграничаване на функциите между три органа. Тя установява и изискване към отношенията между тях: всяка от властите следва да разполага с институционалните условия да упражнява правомощията си, без положението ѝ да бъде производно от волята на друга власт. Отношенията между властите са на равнопоставеност и взаимен контрол, а не на йерархична подчиненост.

Оспорената редакция въвежда именно отношение на зависимост. Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност е определено като част от основното месечно възнаграждение на народен представител. Асиметрията има и структурно измерение. Народното събрание запазва компетентността да определя размера на собственото си основно възнаграждение. Съдебната власт не разполага със съответстваща компетентност – определящото за нея решение се взема извън нея. Две конституционно равнопоставени власти се поставят в отношение, при което едната определя съществен елемент от правното положение на другата, а обратното е изключено. Такова отношение е несъвместимо с изискването по чл. 8 от Конституцията.

3. Нарушение на чл. 133 от Конституцията.

Съгласно чл. 133 от Конституцията статутът на съдиите, прокурорите и следователите се урежда със закон. Понятието „статут“ не е определено в основния закон, поради което съдържанието му може да бъде разкрито чрез съвкупното прилагане на систематичното, телеологическото, историческото и сравнителноправното тълкуване, както и с приложимата практиката на Конституционния съд.

Систематичното място на чл. 133 е в глава шеста и връзката му с чл. 117, ал. 2 от Конституцията, съгласно който при осъществяване на своите функции магистратите се подчиняват само на закона, показват, че изискването за законова уредба е установено, за да обслужи независимостта на съдебната власт. Затова кръгът на обхванатите елементи се определя функционално. В него се включва онова, чрез което независимостта се осигурява или може да бъде накрънена.

„Служебният статут на съдиите трябва да осигури тяхната независимост и подчинението им само на закона. Затова съдиите (а не само те!) от съдебната система се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност само от Висшия съдебен съвет (чл. 129, ал. 1 на Конституцията). Един-единствен център (орган), който според Конституцията е разположен вътре в съдебната система (чл. 130) определя персоналният съдийски състав в цялата страна.“ (Решение № 18 от 16.12.1993 г. по к. д. № 19/1993 г.)

Възнаграждението безспорно е част от статута на магистратите. То е насрещната престация по магистратското правоотношение и съществено условие, при което лицето е приело да заеме длъжността, като е пряко свързано с изпълнението на възложената държавна функция, с произтичащите от длъжността ограничения и несъвместимости и с гаранциите за независимо упражняване на правомощията. Неговите размер и стабилитет са средство за осигуряване на личната независимост на магистрата, поради което законодателят в чл. 218 от Закона за съдебната власт е установил долната и горната граница на скалата, за да ограничи дискрецията при определянето на конкретните размери.

Проследяването на съдоустройственото законодателство разкрива непрекъсната традиция, в която възнаграждението на магистрата се урежда като част от неговото правно положение и се определя по нормативно установен ред. Законът за устройство на съдилищата от 1899 г. предвижда в чл. 156, че заплатите на съдиите се определят според особено разписание. Още при въвеждането на несменяемостта законодателят обвързва възнаграждението с предварително установен акт, вместо да го остави на еднократна преценка. Законът за устройство на съдилищата от 1934 г. установява в чл. 135, че възнагражденията на съдиите се определят със закон. Обвързването на съдийското възнаграждение със законова форма следователно е познато на българското право повече от половин век преди приемането на действащата Конституция.

Приемствеността продължава и в Закона за съдебната власт от 1994 година. Съдържанието на чл. 139, ал. 2 постановява, че основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт. Нормативното решение е идентично с редакцията на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт, действала до оспореното изменение. Едно и също законодателно решение е било запазено при приемането на Закона за съдебната власт през 2007 г. и е действало без промяна близо двадесет и осем години.

Възнаграждението на магистратите последователно е разглеждано като елемент от неговия статут и е определяно по нормативно установен ред, а от 1934 г. насам изрично със закон. Наред с това, когато законодателят е определял изходното равнище на скалата, той е стъпвал на обективно измервана величина, а не на решение на държавен орган.

Практиката на Конституционния съд потвърждава принадлежността на възнаграждението към статута на магистратите. В *Решение № 17 от 08.11.2018 г. по к.д. № 9/2018 г.*, постановено по повод отлагането на изплащането на еднократното парично обезщетение на магистрати, е прието, че *„Член 133 от Конституцията предоставя на законодателя да уреди включително и възнагражденията на работещите в съдебната власт“*, като по аргумент за по-силното основание към същия кръг е отнесено и обезщетението при прекратяване на правоотношението. В същото решение е подчертано, че свободата на преценка на Народното събрание в тази сфера има предели, очертани чрез основните начала на конституционната уредба на съдебната власт, сред които е принципът на нейната независимост по чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

От сравнителноправен преглед не се установява общ действащ модел, при който възнаграждението на действащ редови съдия да е определено като фиксиран процент от възнаграждението на народен представител. Доминиращите модели в държавите – членки на Европейския съюз са законови и обективни: чрез индекси, заплатни степени, статистически показатели, общи публични скали или институционализирано съгласуване, а не чрез производна зависимост от политическа длъжност. Общото между тях е, че определящата размера величина не е решение на държавен орган относно собственото му възнаграждение, а предварително

установена и проверима стойност, което осигурява предвидимост на съдийското възнаграждение и го поставя извън обсега на текущата политическа преценка. Обвързването на съдийското възнаграждение с депутатското представлява нетипично и рисково отклонение от този стандарт, тъй като въвежда постоянен канал за политизация на материалната независимост на съдебната власт.

Оспорената редакция на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт прекъсва тази традиция в двете ѝ проявления едновременно. Съществен елемент от статута на съдиите, прокурорите и следователите може фактически да бъде променен, без да се провежда законодателна процедура, насочена към изменение на този статут, без самостоятелно обсъждане на последиците за съдебната власт и без преценка на отражението на промяната върху нейната независимост и финансово обезпечаване. Материя, отнесена от Конституцията към уредба със закон, е изведена извън него, а последицата не се ограничава до длъжностите, за които разпоредбата се отнася непосредствено, доколкото тя определя изходното равнище на цялата система от възнаграждения в органите на съдебната власт. Поради това, оспорената разпоредба противоречи на чл. 133 от Конституцията.

4. Нарушение на чл. 117, ал. 2 и ал. 3 и на чл. 130а, ал. 2, т. 1 от Конституцията.

„Съществена характеристика на съдебната власт е нейната независимост, изрично прогласена на конституционно ниво. И това е така, защото независимостта на съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност, като основна нейна конституционна функция за гарантиране на върховенството на правото“ (Решение № 6 от 12.07.2022 г. по к.д. № 6/2022 г).

Независимостта не е привилегия на магистратите, а гаранция за правата на гражданите, юридическите лица и държавата. Тя има проявление в структурно и функционално отношение и като персонална независимост на отделния магистрат, а сред задължителните условия за нейното осъществяване, наред с несменяемостта и институционалната самостоятелност, е финансовото осигуряване. Затова уредбата на възнаграждението не е въпрос, външен спрямо чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Тя е една от нормативните гаранции, чрез които независимостта се осигурява или може да бъде накърнена.

Съгласно Стандартите за независимост на съдебната власт, приети с решение по Протокол № 31 на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет от 23 октомври 2018 г., гаранциите за обективна независимост градират според равнището на акта, в който се съдържат: най-силна е защитата при уредба в Конституцията, следва уредбата в закон, а най-слаба е защитата при уредба във вътрешни правила или при позоваване на обичайна практика. Ключово при преценката е доколко лесно съществуващите гаранции могат да бъдат променени от другите държавни власти.

Приложен към оспорената разпоредба, този критерий води до еднозначен извод. Величината, която определя изходното равнище на възнагражденията в съдебната власт, преминава от равнището на законовата защита към равнището на вътрешна уредба, при това на друга власт. Народното събрание може да я измени по всяко време, едностранно и без изменение на Закона за съдебната власт. Гаранция, чието съществуване зависи изцяло от волята на органа, срещу чието въздействие тя е установена, не отговаря на изискването по чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Съществено е и че изискването за независимост има обективен характер. За нарушаването му не е необходимо да се установи, че конкретен магистрат е бил повлиян, достатъчно е уредбата да създава обективна възможност за въздействие. Наред с обективната независимост стандартите отчитат и субективната, тоест възприятието за независимост сред обществото, страните по правни спорове и самите магистрати. Уредба, при която възнаграждението в съдебната власт е дефинирано като част от възнаграждението на народните представители, е доловима и в двете измерения.

Оспорената редакция противоречи и на изискването, изведено от чл. 117, ал. 3 от Конституцията. Самостоятелният бюджет на съдебната власт е предназначен да отдели нейното финансиране от бюджетните компетентности на другите органи и да осигури условия за

достойно оценяване на труда на магистратите в съответствие с техните задължения и отговорности. Водещ показател за изпълнение на този принцип е наличието на законово уреден механизъм за определяне на заплащането при ясни и прозрачни условия за неговото определяне и изменение, основан на общ стандарт и обективни критерии. Оспорената разпоредба заменя обективно измервана величина с решение на политически орган относно собственото му възнаграждение, с което този показател не е удовлетворен.

Пряко засегнато е и правомощието по чл. 130а, ал. 2, т. 1 от Конституцията, съгласно което пленумът на Висшия съдебен съвет приема проекта на бюджета на съдебната власт, доразвито в чл. 30, ал. 2 от Закона за съдебната власт, който възлага на пленума както приемането на проекта, така и определянето на възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите. Възнагражденията съставляват преобладаващата част от разходната част на този бюджет. След оспореното изменение изходната величина, върху която е изградена цялата система, се определя изцяло извън тази процедура. Пленумът запазва формално правомощието си, но е лишен от възможност да въздейства върху най-съществения елемент на проекта и може единствено да отрази вече определена другаде стойност. Конституционно установено правомощие, сведено до отразяване на предварително определена от друг орган величина, не отговаря на изискването за самостоятелност.

По изложените съображения оспорената редакция на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт противоречи на чл. 117, ал. 2 и ал. 3 и на чл. 130а, ал. 2, т. 1 от Конституцията.

II. По противоконституционността на разпоредбите на §11, т. 1 – 4 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., с който се изменя чл. 355 от Кодекса на труда относно изчисляването на трудовия стаж.

Пленумът на Висшия съдебен съвет изразява становище по тези разпоредби доколкото те засягат трудовите правоотношения на съдебните служители и дейността на органите на съдебната власт. Съдебните служители работят по трудово правоотношение и придобитият трудов стаж определя както размера на допълнителното им възнаграждение за трудов стаж и професионален опит, така и редица техни права, произтичащи от Кодекса на труда. Промяната в начина на изчисляване на стажа поради това има непосредствено отношение към правното положение на служителите в съдебната администрация и към разходната част на бюджета на съдебната власт.

С оспореното изменение календарният принцип за изчисляване на трудовия стаж се заменя с изчисляване, стъпващо на действително отработеното работно време. Чл. 355 от Кодекса на труда в новата си редакция борава с четири измерителни единици – часове, дни, месеци и години. За един ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителят е изработил пълното законоустановено за него работно време за деня, като при непълно работно време стажът се изчислява пропорционално. За един месец се зачита периодът, в който са отработени всички работни дни в съответния календарен месец.

Уредбата е непълна, а непълнотата засяга самата ѝ приложимост. За предвидените в закона четири измерителни единици не е установено правило за преобразуването им една в друга. Между ал. 2 и ал. 3 на чл. 355 е налице вътрешно несъответствие: докато ал. 2 предвижда пропорционално изчисляване, ал. 3 обвързва зачитането на един месец с отработването на всички работни дни в календарния месец. От текста не следва как пропорционално изчисленият резултат се съотнася към пълния месец, нито как се третира остатъчните часове, непълните месеци, сумираното изчисляване на работното време и наличието на няколко трудови правоотношения.

Разпоредбите не съдържат преходен режим относно стажа, придобит по досегашния ред. Трудовият стаж е юридически факт, чиито правни последици настъпват години и десетилетия след придобиването му, поради което промяната на измерителя без правило за съотнасяне между заварения и новия начин на изчисляване поставя под въпрос обема на вече придобити права.

Изложеното обосновава противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Правовата държава изисква уредбата да бъде ясна, непротиворечива и предвидима, така че адресатите ѝ да могат да установят обема на правата си. Норма, която въвежда измерителни единици без правило за преобразуването им и която вътрешно си противоречи, не отговаря на това изискване и създава

обективна възможност за различно прилагане, при което лица в еднакво положение биха придобивали различен по обем трудов стаж.

Новата уредба засяга неблагоприятно и в непропорционална степен работещите при непълно работно време. За тях промяната не е въпрос на отчитане, а забавя придобиването и намалява обема на права, непосредствено свързани с труда. Тази категория работници и служители се поставя в трайно по-неблагоприятно положение единствено поради организацията на работното им време, с което се създава риск от непряка дискриминация по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, включително по отношение на съдебните служители, работещи при непълно работно време.

Засегната е и конституционната закрила на труда по чл. 16 и правото на труд по чл. 48, ал. 1 от Конституцията, включително правото на заплащане, съответстващо на извършената работа, и на платен годишен отпуск по чл. 48, ал. 5, доколкото и двете зависят от продължителността на трудовия стаж. Ако целта на изменението е по-точно отчитане на непълното работно време и на няколко трудови правоотношения, тя е допустима, но избраното средство не е годно да я постигне, доколкото липсва правило за преобразуване между въведените единици. По същите съображения уредбата не съответства и на принципа на социалната държава, провъзгласен в петото съображение от преамбюла на Конституцията.

Трайна промяна на основен институт на трудовото право е извършена чрез преходните и заключителните разпоредби на ежегоден бюджетен закон, при положение, че новият механизъм по същество не урежда приходната или разходната част на държавния бюджет и практическото му действие е насочено към период след бюджетната 2026 г. Този законодателен подход допълнително отслабва предвидимостта и устойчивостта на правната уредба и не съответства на изискването социалните и трудовите права да бъдат уреждани при необходимата степен на последователност и защита.

По изложените съображения §11, т. 1 – 4 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. и създадената с него редакция на чл. 355 от Кодекса на труда противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията и на принципа на социалната държава.

С УВАЖЕНИЕ,



**БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ
ПРЕДСТАВЛЯВАЩ ПЛЕНУМА
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**