НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх.No 52-654-01-173
Дата 10 / 11 2026 г.

10:57

ДО
Г-ЖА МИХАЕЛА ДОЦОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
52-рото НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Уважаема госпожо Председател,

На основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 70, ал. 1, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание внасяме проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт.

Молим законопроектът да бъде представен за разглеждане и гласуване.

Вносители: Александра Бъчкова
Теодор Бърдолов
Мирослав Трифонов

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПЕТДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Проект!

З А К О Н
за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт

(обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; изм., бр. 69 и 109 от 2008 г., бр. 25, 33, 42, 102 и 103 от 2009 г., бр. 59 от 2010 г., бр. 1, 23, 32, 45, 81 и 82 от 2011 г.; Решение № 10 на Конституционния съд от 2011 г. – бр. 93 от 2011 г.; изм., бр. 20, 50 и 81 от 2012 г., бр. 15, 17, 30, 52, 66, 70 и 71 от 2013 г., бр. 19, 21, 53, 98 и 107 от 2014 г., бр. 14 от 2015 г., бр. 28, 39, 50, 62 и 76 от 2016 г., бр. 13 от 2017 г.; Решение № 1 на Конституционния съд от 2017 г. – бр. 14 от 2017 г.; изм. и доп., бр. 63, 65, 85, 90 и 103 от 2017 г., бр. 7, 15, 49 и 77 от 2018 г., бр. 17 от 2019 г.; Решение № 2 на Конституционния съд от 2019 г. – бр. 19 от 2019 г.; изм., бр. 29, 64 и 83 от 2019 г., бр. 11, 86, 103, 109 и 110 от 2020 г., бр. 16 от 2021 г.; Решение № 7 на Конституционния съд от 2021 г. – бр. 41 от 2021 г.; Решение № 6 на Конституционния съд от 2021 г. – бр. 43 от 2021 г.; изм., бр. 80 от 2021 г., бр. 15, 24 и 32 от 2022 г.; Решение № 7 на Конституционния съд от 2021 г. – бр. 56 от 2022 г.; изм., бр. 62 от 2022 г., бр. 11, 48, 66, 69, 84, 86 и 108 от 2023 г., бр. 18 и 67 от 2024 г., бр. 6, 63, 65 и 87 от 2025 г., бр. 16, 17, 51, 55, 60, 69 и 92 от 2026 г.; Решение № 17 на Конституционния съд от 2026 г. – бр. 99 от 2026 г.)

§ 1. В чл. 28 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 2:

а) в изречение първо думата „едномесечен“ се заменя с „шестмесечен“;

б) изречение второ се изменя така: „В методиката задължително се включват критерии за законосъобразното изпълнение на правомощията на оценяваното лице, като се отчитат и отменените с влязъл в сила съдебен акт решения, за които то е гласувало, за спазването на правилата за професионална етика, за извършването или допускането на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, както и за цялостното му участие в работата на органа.“

2. Създава се ал. 3:

„(3) Оценката по ал. 2 се изготвя от съответната колегия на Висшия съдебен съвет и става част от атестацията като магистрат за периода преди встъпването му като член на Висшия съдебен съвет. Тя може да бъде положителна или отрицателна. До

получаването на оценката възстановените лица не могат да бъдат командировани в по-горен по степен орган на съдебната власт или да заемат длъжност административен ръководител или заместник на административен ръководител, или да бъдат определяни за временно изпълняващи такива функции. Когато оценката е отрицателна, ограниченията за командироване и заемане на ръководни административни длъжности се прилагат до получаването на положителна комплексна оценка при следващото атестиране на лицето. Преди приемането на оценката лицето има право да се запознае с материалите, въз основа на които тя се изготвя, да бъде изслушано и да представи писмени възражения. Решението, с което се приема оценката, подлежи на обжалване по реда на чл. 36."

§ 2. В чл. 218 ал. 2 и 3 се изменят така:

„(2) Основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България по предложение на пленума на Висшия съдебен съвет, включено в проекта на бюджет на съдебната власт. То не може да бъде по-ниско от размера за предходната година. Когато размерът на основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност не е определен със закона за държавния бюджет, се прилага размерът за предходната година.

(3) Основните месечни възнаграждения за останалите длъжности в органите на съдебната власт се определят от пленума на Висшия съдебен съвет при спазване на следните принципи:

1. равни основни месечни възнаграждения за еднакви длъжности в еднакви по степен органи на съдебната власт;

2. справедливо, разумно и обосновано съотношение между основните месечни възнаграждения за отделните нива на органите на съдебната власт."

§ 3. В чл. 221 думите „в размер две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера" се заменят с „в размер, определен ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България в частта относно бюджета на съдебната власт".

§ 4. Член 233 се изменя така:

„Чл. 233. (1) Рангът е израз на професионалната квалификация на съдия, прокурор и следовател като съвкупност от професионални знания, умения и опит, необходими за качествено изпълнение на длъжността.

(2) Възходящите рангове за съдия, прокурор и следовател са:

1. съдия в окръжен съд и прокурор в окръжна прокуратура;

2. съдия в апелативен съд и прокурор в апелативна прокуратура;

3. съдия във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд, прокурор във Върховната касационна прокуратура и следовател в Националната следствена служба.

(3) Пленумът на Висшия съдебен съвет приема правила, с които въз основа на степента на натовареност, измерена по обективни и съпоставими критерии между еднакви по вид и степен органи на съдебната власт, определя допълнително възнаграждение на съдите, прокурорите и следователите от съответния орган на съдебната власт.“

§ 5. В чл. 237 се правят следните изменения:

1. В ал. 1, т. 2 думите „ал. 1 – 3“ се заменят с „ал. 2“.

2. В ал. 2 думите „ал. 1 – 3“ се заменят с „ал. 2“.

§ 6. В чл. 277, ал. 1 думите „в размер на две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера“ се заменят с „в размер, определен ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България в частта относно бюджета на съдебната власт“.

§ 7. В чл. 292, ал. 1 думите „в размер на две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера“ се заменят с „в размер, определен ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България в частта относно бюджета на съдебната власт“.

§ 8. В чл. 352 думите „в размер до две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера“ се заменят с „в размер, определен ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България в частта относно бюджета на съдебната власт“.

ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 9. (1) В тримесечен срок от встъпването в длъжност на новоизбраните членове на Висшия съдебен съвет пленумът приема методиката по чл. 28, ал. 3.

(2) Шестмесечният срок по чл. 28, ал. 2 започва да тече от приемане на методиката по ал. 1.

§ 10. (1) Сборът на основното месечно възнаграждение на лицата по досега действащите ал. 2 и ал. 3 на чл. 233 и определеното възнаграждение за придобит ранг, не може да е по-малък от досега получаваното основно месечно възнаграждение.

(2) През 2027 г. основните месечни възнаграждения на съдиите, прокурорите и следователите се запазват в размерите, определени от пленума на Висшия съдебен съвет към 1 август 2026 г.

(3) Механизмът за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност по чл. 218, ал.2 изречение първо се прилага от бюджетната 2028 г.

(4) Брутните месечни възнаграждения на съдиите, прокурорите и следователите, определени от Висшия съдебен съвет въз основа на максималните основни месечни работни заплати към 1 август 2026 г., не може да бъдат намалявани.

§ 11. Придобитите до влизането в сила на § 4 рангове се запазват.

§ 12. Законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“ с изключение на § 6, 7 и 8, които влизат в сила от 1 януари 2027 г.

Вносители: Александра Йончева

Тодор Тодоров

Мирослав Гроздев

Димитър Здравков

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт

Законопроектът съдържа предложения за промени в Закона за съдебната власт в две насоки - оценка на дейността и въвеждане на период на „охлаждане“ за изборните членове на Висшия съдебен съвет (ВСС) след възстановяването им на длъжност, и механизъм за определяне на възнагражденията на магистратите след Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. на Конституционния съд.

I. Оценка и период на охлаждане след възстановяването на изборните членове на Висшия съдебен съвет

Мандатът на изборните членове на действащия ВСС изтече на 3 октомври 2022 г., а съветът продължава да упражнява правомощията си в същия състав повече от четири години по-късно. Изборните членове, които преди избора са били съдии, прокурори или следователи, ще се върнат в органите на съдебната власт след над девет години в съвета. През това време те са участвали в кадрови решения, включително за органите, в които се връщат.

Законопроектът запазва правото им на възстановяване на заеманата преди избора длъжност (чл. 28, ал. 1 ЗСВ). Конституционният съд приема, че възможността за връщане е функция от особения конституционен статус на ВСС и условие авторитетни магистрати да се кандидатират за членове на съвета (Решение № 6 от 11 май 2021 г. по к. д. № 15/2020г.). Затова връщането не се поставя в зависимост от преценката на новия състав. Уреждат се последиците от него – оценката за дейността в съвета и кариерното развитие непосредствено след връщането.

Оценката за дейността като член на ВСС, която сега се изготвя по методика без законово определено съдържание, придобива реален смисъл. Методиката задължително включва критерии за законосъобразното изпълнение на правомощията, като се отчитат и отменените от съда решения, за които лицето е гласувало, за спазването на правилата за професионална етика, за действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и за участието в работата на съвета. Оценката е положителна или отрицателна и става част от атестацията. Лицето се запознава с материалите, изслушва се и може да възрази, а решението подлежи на съдебен контрол по реда на чл. 36. Срокът за изготвянето ѝ се удължава от един на шест месеца, за да могат тези гаранции да бъдат спазени.

Въвежда се и т.нар. „период на охлаждане“. До получаването на оценката възстановеният магистрат не може да бъде командирован в по-горен по степен орган на съдебната власт, нито да заема или временно да изпълнява длъжност административен ръководител или заместник на административен ръководител. При отрицателна оценка ограниченията продължават до получаването на положителна комплексна оценка при следващото атестиране.

Ограниченията обхващат само позициите, при които се упражнява дискреционна преценка за кариерно развитие или ръководство и при които може да възникне съмнение, че членството в съвета се използва като стъпало към тях. Те са временни и не засягат правото на възстановяване на същата длъжност, несменяемостта и възнаграждението на магистрата. Подходът следва логиката на Решение № 6/2021 г. на Конституционния съд, с което отпадна възможността бивши членове на ВСС да заемат без конкурс равна по степен длъжност, както и на ограниченията за избор във ВСС на лица, заемали ръководни длъжности в съдебната власт (чл. 18, ал. 1, т. 12 и 13 ЗСВ).

Пленумът приема новата методика в тримесечен срок от встъпването в длъжност на новоизбраните членове. В оценяването на членовете от сегашния състав не участват членове с изтекъл мандат, за да не се произнасят те за собствената си дейност или за тази на свои колеги от същия състав.

II. Рангове и възнаграждения на съдиите, прокурорите и следователите

Със законопроекта се въвежда и определение за ранг, каквото в досегашния текст на закона липсва. Предложеното определение е рангът да е израз на професионалната квалификация на съдия, прокурор и следовател като съвкупност от професионални знания, умения и опит, необходими за качествено изпълнение на длъжността. Целта на това предложение е еднозначно обвързване на ранга и следващите се от него придобивки, свързани с по-високо заплащане, единствено с професионалните качества на съдията, прокурора или следователя.

Във връзка с въведеното определение за ранг се предлага и отпадането на автоматичното придобиване на по-висок с една степен ранг от съдиите в Софийския градски съд, в Административния съд – София-област, в Административния съд – София-град, в Софийския районен съд, както и от прокурорите в Софийската районна прокуратура и Софийската градска прокуратура. Придобитите от тях права се запазват. Въвеждат се допълнителни критерии за допълнителните възнаграждения за натовареност, като се изисква тя да е обективно измерима и съпоставима. Тази промяна

отговаря и на принципа, че се дължи равно възнаграждение за еднакъв или равностоен труд. Спецификите в квалификацията (ранг), продължителността на професионалния опит (стаж) и натовареността са елементите, които следва да формират разликите в допълнителните възнаграждения между отделните магистрати от едно ниво при равни нива на основната заплата.

Към настоящия момент основното възнаграждение за съдия във ВКС и ВАС, прокурор във ВКП и следовател в НСлС е 4874 евро, а за младши съдия, младши прокурор и младши следовател – 2542 евро. Съдия в районен съд и прокурор в районна прокуратура получава основно възнаграждение 2630 евро, а в Софийския районен съд и в Софийската районна прокуратура – 2928 евро. С предложените промени като минимум ще се запази нивото на възнаграждението за младши съдия, младши прокурор и младши следовател. За съответното районно и окръжно ниво основните възнаграждения следва да са еднакви в цялата страна, а разликите ще бъдат обусловени от придобития ранг и стаж. Като защитен механизъм е предвидено, че актуалните брутни месечни възнаграждения на съдиите, прокурорите и следователите, определени на база Таблица 1 на ВСС за определяне на максималните основни работни заплати на съдии, прокурори и следователи, в сила от 1 август 2026 г., не могат да бъдат намалявани.

Изравняването на основните възнаграждения за еднакви длъжности се извършва в рамките на бюджета на съдебната власт и не води до намаляване на получаваните възнаграждения.

С Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. по к.д. № 15/2026 г. (ДВ, бр. 99 от 2026 г.) Конституционният съд обяви за противоконституционен чл. 218, ал. 2 ЗСВ в частта „60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“. Съдът прие, че трайният механизъм за определяне на възнагражденията не може да се променя с преходните и заключителните разпоредби на бюджетния закон, че статусът на магистратите се урежда със закон, а не с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (чл. 133 от Конституцията), и че уредбата трябва да е обективна, предвидима и прозрачна. След решението чл. 218, ал. 2 не съдържа размер, което налага законодателна намеса.

Законопроектът урежда механизма в самия ЗСВ, а годишният размер на основното възнаграждение за най-ниската длъжност се определя от Народното събрание по предложение на ВСС в рамките на самостоятелния бюджет на съдебната власт (чл. 117, ал. 3 от Конституцията), при гаранция срещу намаляване спрямо предходната година. По този начин ще бъде отговорено на опасенията, че обвързаността на

възнагражденията на магистратите с възнагражденията на народните представители поставя въпроси относно степента на финансова автономия на съдебната власт и зависимостта ѝ от политически решения и политическа воля. Отчетено е отражението на начина на определяне на основното месечно възнаграждение върху статута на магистратите и върху конституционните гаранции за независимост на съдебната власт. Предложението съобразява и постъпилите становища от органите на съдебната власт и съсловните им организации при обсъждането в Народното събрание на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2026 г. Настоящото ниво на възнагражденията е отправна точка: размерът по чл. 218, ал. 2 не може да бъде по-нисък от този за предходната година, а когато не е определен в бюджетния закон, се прилага размерът за предходната година.

Съобразно извършен анализ от Българския институт за правни инициативи „Възнагражденията на магистратите – един непопулярен проблем, който търси своето решение“[1] разликата между възнагражденията на най-високото и най-ниското ниво в системата е значително и непропорционално. Към настоящия момент е близо два пъти по отношение на основното възнаграждение. Така наречената ножица изглежда прекомерна, имайки предвид, че по съществото си съдиите и прокурорите, независимо от нивото, полагат един и същ по вид труд – правораздават. Същото важи и за прокурорите, и за следователите. Същевременно поради начина на формиране на възнагражденията в момента, тази ножица само се разтваря още повече при всяко увеличаване на възнагражденията с определен процент и създава напрежение в системата. Има ясно изразена тенденция за кариерно израстване чрез конкурсни процедури за заемане на длъжност в по-горна инстанция, мотивирано единствено от значително по-високите възнаграждения. Това е допълнителна предпоставка за конфликти в системата и за натоварване на системата за провеждане на конкурси. В анализа се предлагат три модела на заплащане на труда на магистратите:

Модел 1 стъпва на сегашната уредба като предлага основните трудови възнаграждения на инстанциите под върховната да бъдат уредени като процент от нормативно определеното възнаграждение от 90% на „тримата големи“ спрямо възнаграждението на председателя на КС. Какви ще са тези проценти е въпрос на преценка и изчисления, но те могат да варират между 60% за младшите магистрати до 80 или 85% за магистратите от апелативното ниво.

[1] https://bili-bg.org/12/1005/news_item.html

Модел 2 предлага изцяло нова концепция за формиране на възнагражденията, а именно основна сума, която да е еднаква за всички магистрати над младшите, сума за ръководните длъжности и допълнително възнаграждение за комплексност на делата при двете най-високи инстанции. Основната сума е обвързана с възнаграждението на народните представители и се изчислява като процент от него. При този модел се предлагат и по-високи ставки за отделните рангове в системата, отколкото са сегашните. Обвързването със заплатата на народните представители дава възможност за балансиран растеж на възнагражденията в системата и за затваряне на ножицата в по-висока степен.

Модел 3 не се различава концептуално от Модел 2 с тази разлика, че при него няма завишаване на сумите за отделните рангове /посоката е по-скоро надолу от сегашните им размери/, но за сметка на това се включват 13 и 14 заплати, които ще се дават на всички магистрати в средата и в края на всяка календарна година.

Настоящият законопроект не въвежда някой от моделите, а се стреми да постави началото на реформа в тази област чрез залагане на общи принципи, валидни и за трите модела на формиране на възнагражденията на магистратите, с които ВСС да се съобрази при бъдещи решения, касаещи размера на основните и допълнителните възнаграждения. Изборът на конкретен модел на реформа следва да бъде извършен след по-широка дискусия, включително и след проучване на чуждестранен опит. Правилното определяне на възнагражденията би имало за резултат и намаляване на желаещите за кариерно израстване, доколкото немалка част от кандидатите са основно мотивирани от значително по-високото възнаграждение за следващото ниво. При наличие на по-малка „ножица“ между възнагражденията, натискът върху системата за провеждане на конкурси би намалял по естествен път.

В резултат на измененията размерът на възнаграждението ще се определя по законов механизъм за: а) най-високата длъжност (председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, главния прокурор и директора на Националната следствена служба) – по чл. 218, ал. 1; б) младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи – по чл. 218, ал. 2.

Висшият съдебен съвет ще трябва да определи основните възнаграждения на останалите длъжностни нива при спазване на принципите по чл. 218, ал. 3 – равни основни възнаграждения за еднакви длъжности в еднакви по степен органи на съдебната власт и справедливо, разумно и обосновано съотношение на възнагражденията между отделните нива на органите на съдебната власт.

Освен това се предлага размерът на средствата за облекло на магистратите, съдебните служители, държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията също да се определя ежегодно в закона за държавния бюджет, съобразно фискалните възможности. С предложените промени се предвижда да отпадне обвързването на средствата за облекло със средната работна заплата, в съответствие с цялостната политика по отпадане на „автоматизма“ при увеличаване на подобни плащания в други публични сектори, по-ефективно използване на финансовите ресурси и оптимизиране на разходите за издръжка. Предлаганите изменения в тази връзка няма да доведат до нарушаване на оперативната дейност на органите на съдебната власт, нито тяхната независимост.

Законопроектът не изисква допълнителни бюджетни средства. Основното възнаграждение за най-ниската длъжност се определя ежегодно в закона за държавния бюджет в рамките на фискалните възможности и не може да бъде по-ниско от това за предходната година. Изравняването на основните възнаграждения по чл. 218, ал. 3, т. 1 се извършва в рамките на бюджета на съдебната власт, без увеличаване на брутните възнаграждения на заемащите длъжност съдии, прокурори и следователи. Средствата за облекло се определят ежегодно с бюджетния закон. Оценката по чл. 28 и „периодът на охлаждане“ не са свързани с разходи.

Законопроектът не въвежда изисквания на правото на Европейския съюз. Той е съобразен с член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както ги тълкува Съдът на Европейския съюз, включително относно възнаграждението на съдиите като гаранция за независимостта им (решение от 27 февруари 2018 г. по дело C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses), както и с Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности.

Вносители: Александра Върбанова

Тодор Тодоров

Милен Ефтимов

Димитър Димитров

Предварителна оценка на въздействието

на проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт

1. Основания за законодателна инициатива

С днешна дата, изборните членове на действащия ВСС упражняват правомощията си повече от четири години след изтече на мандата им. Това означава, че тези от тях, които преди избирането им за членове на ВСС са били съдии, прокурори или следователи, ще се върнат в органите на съдебната власт след над девет години в съвета. Време, през което те са участвали в кадрови решения, включително за органите, в които се връщат. Това обосновава намирането на баланса между правото им на възстановяване на заеманата преди избора длъжност и последиците от него.

С Решение № 17 от 20 октомври 2026 г. по к.д. № 15/2026 г. Конституционният съд обяви за противоконституционен чл. 218, ал. 2 ЗСВ в частта „60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“. След решението чл. 218, ал. 2 не съдържа размер, което налага законодателна намеса. Със законопроекта се предлага уреждане на механизъм в самия закон, при спазване на изискването за обективна, предвидима и прозрачна уредба.

2. Заинтересовани групи

Съдебната система, като цяло.

Висшия съдебен съвет.

Изборните членове на Висшия съдебен съвет.

Всички съдии, прокурори и следователи.

Държавните съдебни изпълнители.

Съдиите по вписванията.

Съдебните служители.

3. Анализ на разходи и ползи.

Законопроектът не изисква допълнителни бюджетни средства.

Очаква се съдиите, прокурорите и следователите, които се връщат от ВСС, да бъдат оценени по ясни критерии и при процесуални гаранции, а кариерното им развитие след връщането да не поражда съмнения за зависимост.

Празнотата в чл. 218, ал. 2 след Решение № 17/2026 г. на Конституционния съд се запълва с механизъм, уреден в закон и защитен от намаляване. Основните възнаграждения за еднакви длъжности стават еднакви в цялата страна, без да се намаляват получаваните възнаграждения.

4. Административна тежест и структурни промени

Не се предвиждат повишаване на административната тежест или структурни промени.

5. Въздействие върху нормативната база:

В резултат на приемането на законодателната инициатива не са необходими последващи промени в подзаконови нормативни актове.

6. Равно третиране от държавата и демографско развитие

Законопроектът съответства на принципа на равенство и равно третиране, няма пряко отношение към балансираното демографско развитие, но по никакъв начин не би имал негативен ефект.

Вносители: Александра Вълева

Тодор Тодоров