ДО
МИНИСТЕРСТВОТО НА ФИНАНСИТЕ

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПЛЕНУМА НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

С Т А Н О В И Щ Е

От
Служителите в Съдебна палата - Пловдив

Относно:
Предвиденото в проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2027 г. ограничаване на средствата за представително облекло на съдебните служители

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Ние, служителите в Съдебна палата - Пловдив, изразяваме категоричното си несъгласие с предложеното в проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2027 г. ограничаване на средствата за представително облекло, в частност с предвиденото лишаване на съдебните служители от ежегодно полагащите им се по силата на Закона за съдебната власт суми за облекло.

Считаме, че подобно законодателно предложение поставя сериозни въпроси относно спазването на принципите на правовата държава, разделението на властите, независимостта на съдебната власт, правната сигурност и защитата на вече установените със закон права на лицата, работещи в нейните органи.

С настоящото настояваме за преразглеждане на предложеното ограничение и за предприемане на необходимите действия за гарантиране на правата на съдебните служители, като аргументите ни са следните:

Съгласно чл. 352 от Закона за съдебната власт съдебните служители имат право ежегодно да получават сума за облекло в размер на до две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера.

Това право не представлява еднократна социална придобивка, доброволно предоставяна по преценка на работодателя, нито форма на допълнително материално стимулиране, зависеща от субективната воля на административния ръководител или от моментното финансово състояние на съответния орган. То е нормативно установено право, произтичащо непосредствено от специалния закон, уреждащ статута, правата и задълженията на служителите в съдебната власт.

Съдебните служители са задължени да изпълняват служебните си задължения в делово облекло и да съблюдават високи стандарти на професионално поведение, съответстващи на престижа на съдебната власт. Именно поради тази причина законодателят е преценил, че естеството на работата, специфичните изисквания към професионалното поведение и представителността на съдебната администрация налагат предоставянето на ежегодни средства за облекло. Следователно предоставянето на средства за облекло е нормативно обусловено от особеностите на служебното правоотношение и от изискванията към неговото изпълнение.

Предвид гореизложеното не може да бъде прието за нормално законодателят, от една страна, да възлага специфични изисквания към външния вид и представителността на съдебните служители, а от друга страна, чрез бюджетен акт да предвижда лишаването им от законово установените средства за изпълнение на тези изисквания.

В случая считаме, че след като правото ни да получим средства за представително облекло е предвидено и гарантирано в Закона за съдебната власт, а не в подзаконов нормативен акт или вътрешни правила, то същото не може да бъде променяно, изменяно или изпълнението му да бъде отложено или нацяло дерогирано, поради причини от административен и/или финансов характер.

Ноторно известен за съжаление е фактът, че за значителна част от съдебните служители средствата за представително облекло отдавна са придобили значение, надхвърлящо предназначението им за закупуване на облекло – те представляват съществен елемент от общия годишен доход и един от малкото материални стимули, които компенсират в известна степен ниските основни възнаграждения в съдебната система. Това е особено важно, когато се разглежда въпросът за задържането на квалифицираните служители и кадровата устойчивост на съдебната администрация. Не бива да се подценява обстоятелството, че съдебните служители изпълняват функции, изискващи специфични знания, професионални умения, познаване на сложна нормативна уредба, работа със специализирани информационни системи и натрупване на практически опит. Този опит не може да бъде придобит за кратко време, нито служител, напуснал системата, може да бъде незабавно и безпроблемно заменен с новоназначен човек. Ето защо премахването на средствата за облекло не следва да се разглежда изолирано като бюджетна икономия. То трябва да бъде оценявано и през призмата на потенциалните си последици, досежно мотивацията, текучеството и способността на съдилищата и прокуратурите да осигуряват нормално функциониране на администрацията си.

Намираме, че така направеното предложение за непредоставяне на средства за облекло на съдебните служители през 2027 г. създава пряко нормативно противоречие с действащата разпоредба на чл. 352 от ЗСВ.

Двата закона – Законът за съдебната власт и Законът за държавния бюджет – са нормативни актове от еднакъв ранг в законодателната йерархия. Това обстоятелство обаче не означава, че чрез годишния бюджетен закон може безпрепятствено и легално да се суспендира действието на всяко право, установено с друг закон, единствено по съображения за бюджетна икономия. Макар да е възможно последващ закон да предвиди специална уредба за определена бюджетна година, подобно законодателно решение следва да бъде ясно, изрично, мотивирано и съобразено с Конституцията и принципите на правовата държава.

В конкретния случай се предлага чрез годишния бюджетен закон да бъде постигнат резултат, който по същество представлява евентуално временно преустановяване на

действието на право, установено в специалния закон за съдебната власт. По принцип бюджетният закон следва да осигурява финансовото изпълнение на законодателно установените задължения на държавата, а не да се превръща в средство за тяхното фактическо суспендиране, дерогиране или обезсилване.

Не оспорваме правомощието на Народното събрание да приема държавния бюджет и да определя параметрите на публичните разходи. Оспорваме обаче подхода, при който бюджетното ограничение се използва за лишаване на служителите в съдебната власт от нормативно признато им право, без достатъчна оценка на правните и конституционните последици.

Не можем да не изразим сериозното си безпокойство от тенденцията през последните години органите на съдебната власт и работещите в тях все по-често да се оказват обект на обществен и политически натиск, който на практика се материализира в последователно ограничаване на финансовите им права и законовогарантирани социални придобивки.

Създава се впечатление, че по отношение на съдебната власт е възприет подход, при който всяко плащане, всяка социална придобивка и всеки механизъм за допълнително финансово стимулиране се поставят под съмнение и се превръщат в обект на предложения за премахване или ограничаване. У нас остава впечатление, че се цели трупане на политически дивиденти на гърба на съдебната система и в частност на лицата полагащи труд в нея. При това, често това се случва без да се отчита реалното отражение на тези мерки върху материалното положение на хората, които ежедневно осигуряват функционирането на съдебната система.

Безспорно през последните години се натрупаха редица негативни финансови ограничения – липса на възможности за допълнително материално стимулиране, промяна в модела на осигуряване и въвеждане на задължение за работещите в съдебната власт да поемат част от личните си осигурителни вноски, замразяване на заплатите, а сега и предложение за неизплащане на средствата за представително облекло през 2027 г..

Всяка от тези мерки сама по себе си вероятно има своята финансова обосновка, но истинският проблем се разкрива, когато се разгледат в тяхната съвкупност. Тогава става очевидно, че не става въпрос за изолирани бюджетни решения, а за последователно прехвърляне на все по-голяма финансова тежест върху магистратите и съдебните служители.

Не става ясно, дали в предложения проект за бюджет на Република България за 2027 г., в достатъчна степен е отчетена степента на финансови икономии, които биха последвали от предложената мярка за неизплащане на средствата за представително облекло на съдебните служители, при вземане предвид реалната възможност обучени и вещи в работата си кадри да напуснат системата. Не е ясно взети ли са под внимание финансовото измерение и средствата необходими, както за обучение на нови служители за достигане на нива на знания и рутина, позволяващи им безпрепятствено изпълнение на служебните им задължения, така и тези, които биха представлявали косвени загуби, поради спад на производителността на системата като цяло. Анализирано ли е, дали би се постигнала значима икономия на средства, при осъществяване на гореизложените обстоятелства и при условията на посочената реално мислима хипотеза.

Не следва да се забравя, че съдебната власт е една от трите власти в държавата и нейната независимост има не само институционално, но и материално измерение. Финансовата обезпеченост на хората, които работят в нея, не може да бъде разглеждана

единствено като разход, който подлежи на постоянно редуциране. Тя е част от гаранциите за стабилност, независимост и ефективно функциониране на съдебната система.

Особено несправедливо е всяка придобивка на магистратите и съдебните служители да бъде представяна пред обществото като привилегия, без да се отчита, че зад нея стоят законово регламентирани права при специфични условия на труд и законово вменени задължения. Не може да се създава обществено очакване, че работещите в съдебната власт трябва непрекъснато да приемат ограничения и финансови лишения, за да бъде демонстрирана бюджетна дисциплина или да се отговори на обществено недоволство или очаквания.

Още по-тревожно е, че тези ограничения се налагат в условията на възнаграждения, които за значителна част от съдебните служители не осигуряват достатъчна финансова мотивация, съпоставима с натовареността и отговорностите им. Когато към това се прибавят намаляването на разполагаемия доход, вследствие на осигурителните промени, и отпадането на средствата за облекло, рискът от демотивация и напускане на системата става още по-реален.

Не може съдебната власт непрекъснато да бъде призовавана да бъде независима, ефективна и добре функционираща, а същевременно финансовите условия за хората, които я изграждат и поддържат, последователно да се влошават все повече.

Считаме, че друг от съществените проблеми, които поставя предложеното ограничение, е свързан с нарушаване на конституционния принцип за разделение на властите.

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима, а съгласно ал. 3 тя има самостоятелен бюджет.

Тези конституционни разпоредби не са формална декларация, а реални гаранции за институционалната независимост на съдебната власт. Самостоятелността на бюджета на съдебната власт има за цел да гарантира, че нейната дейност и нормално функциониране няма да бъдат поставяни в зависимост от едностранни решения на изпълнителната власт. В тази връзка следва да бъде отчетена и разпоредбата на чл. 16, ал. 1 от ЗСВ, съгласно която Висшият съдебен съвет /ВСС/ представлява съдебната власт, осигурява и отстоява нейната независимост и обезпечава финансово и технически дейността на органите ѝ. ВСС не е обикновен разпоредител с бюджетни средства в системата на изпълнителната власт. Той е конституционно установен орган със специална компетентност по отношение на управлението и финансовото обезпечаване на съдебната власт. Когато изпълнителната власт предлага ограничения, които засягат пряко възможността на ВСС да обезпечава законово установените права на работещите в съдебната система, възниква основателен въпрос за спазването на конституционното разграничение между властите.

Друго особено тревожно обстоятелство е, че предлаганото ограничение не се отнася само до обща политика за оптимизиране на административните разходи, а засяга конкретно право, регламентирано в Закона за съдебната власт. По този начин финансовата политика на изпълнителната власт се превръща в инструмент за ограничаване на възможностите на органите на съдебната власт да изпълняват законовите си задължения към своите служители. Това създава опасен прецедент, при който финансовата самостоятелност на съдебната власт се оказва ограничена не само по отношение на общия размер на нейния бюджет, но и по отношение на конкретните законови задължения, които

следва да изпълнява. Тук следва да се подчертае, че независимостта на съдебната власт не се изчерпва с независимостта на магистратите при постановяване на съдебни актове. Тя включва и институционалните, организационните и финансовите условия, необходими за нормалното функциониране на всички органи на съдебната власт. Съдебните служители са неразделна част от функционирането на тази система. Те осигуряват административната, техническата и организационната дейност, без която правораздаването и дейността на останалите органи на съдебната власт не биха могли да се осъществяват ефективно. Ето защо не може да се приеме, че законовите права на тези служители са въпрос, който може да бъде пренебрегнат с лека ръка при упражняването на бюджетната политика на държавата.

Член 4, ал. 1 от Конституцията установява принципа на правовата държава.

Този принцип изисква предвидимост на правната уредба, последователност в законодателната политика, зачитане на нормативно установените права и недопускане на произволно изменение на правното положение на гражданите.

Намираме за особено важна в настоящия случай практиката на Конституционния съд, изразена в Решение № 9 от 21.07.2022 г. по конституционно дело № 5/2022 г. В това решение Конституционният съд разглежда въпроса за финансовата самостоятелност на съдебната власт и необходимостта бюджетът да осигурява реална възможност за функциониране на конституционно установените органи. В мотивите си Съдът подчертава значението на самостоятелния бюджет като гаранция за независимостта на съдебната власт и изрично обръща внимание, че финансовото обезпечаване не може да бъде отделено от принципа за разделение на властите. Особено съществен е изводът, че съставянето, изпълнението и отчетът на бюджета на съдебната власт са извън сферата на компетентност на Министерския съвет и министъра на финансите, като тези функции принадлежат на специално създадения за тази цел орган – Висшия съдебен съвет, при спазване на конституционната и законовата процедура. Решението потвърждава, че финансовата независимост на съдебната власт не е абстрактна категория, а реална конституционна гаранция. Макар посоченото решение да разглежда конкретен спор относно бюджетното обезпечаване на орган на съдебната власт, изложените в него принципни съображения имат съществено значение и намират приложение и в настоящия случай.

Не твърдим, че всяко намаляване или ограничаване на разходите на съдебната власт автоматично представлява нарушение на Конституцията. Твърдим обаче, че когато чрез бюджетна разпоредба се засягат установени със специален закон права, без достатъчна оценка на необходимостта, пропорционалността и последиците от това ограничение, възникват сериозни съмнения за съответствието на подобно законодателно решение с конституционните принципи.

Следва да бъде отчетено и Решение № 15 от 2022 г. на Конституционния съд, както и последващата практика относно границите на компетентност на държавните органи и недопустимостта една власт да препятства упражняването на правомощия, предоставени на друга власт от Конституцията и закона.

Предвид горното считаме, че предложената в проекта за бюджет за 2027 г. разпоредба, касаеща неизплащане на средства за облекло на магистратите и съдебните служители не следва да бъде приемана без задълбочена конституционна оценка.

Предложеното ограничение създава и сериозна правна и финансова несигурност за служителите в органите на съдебната власт. Същите осъществяват дейността си при

условията на специално служебно правоотношение, подчинено на Закона за съдебната власт, и имат основателни очаквания, че законово установените им права ще бъдат спазвани.

Ежегодното предоставяне на средства за облекло е част от установения нормативен режим, с който служителите съобразяват своето правно и финансово положение. Въвеждането на забрана за предоставяне на тези средства създава непредвидимост и поставя под съмнение стабилността на законовата уредба. От предложения бюджетен закон не става ясно дали се касае за временно /само за 2027 година или за по-дълъг период от време/ суспендиране или за цялостно дерогиране на правото, установено в чл. 352 от ЗСВ, като финансова мярка. Още по-притеснително е, че по този начин се създава практика, при която всяко право, установено със специален закон, може да бъде ограничавано или временно преустановявано чрез последващ годишен бюджетен закон, когато се появи необходимост от бюджетни икономии. Това поставя под въпрос самото предназначение на специалните закони и доверието на гражданите и служителите в устойчивостта на правния ред. Съдебните служители не могат да бъдат поставяни в положение, при което в началото на всяка бюджетна година да очакват дали законово признатите им права ще бъдат зачетени, или ще бъдат ограничени поради финансови съображения. Подобна непредвидимост е несъвместима с изискванията за правна сигурност и предвидимост на държавната политика и създава опасен и законово недопустим прецедент, чийто последици и последващи приложения не могат да бъдат определени.

Нещо повече, служителите в съдебната власт не следва да бъдат превръщани в носители на последиците от бюджетни решения, за чието формиране нямат никакво участие и върху които нямат възможност да въздействат.

Следва да посочим, че разбираме необходимостта от провеждане на отговорна бюджетна политика, оптимизиране на публичните разходи и предприемане на мерки за ограничаване на бюджетния дефицит. Не оспорваме необходимостта държавата да съобразява разходите си с финансовите си възможности. Това обаче не означава, че бюджетните ограничения могат да бъдат въвеждани без разграничение между различните видове разходи и без съобразяване с нормативните задължения на държавата. Когато законодателят е създал определено право, държавните органи са длъжни да организират дейността си така, че да осигурят неговото упражняване, или да предприемат необходимите законосъобразни законодателни действия за промяна на режима. Самото позоваване на недостиг на финансови средства не представлява достатъчна правна аргументация за лишаване на служителите от установено със закон право. Считаме, че при определянето на приоритетите на бюджетната политика следва да се отчита и обстоятелството, че съдебната власт има специфичен конституционен статут и самостоятелен бюджет. Твърдим, че финансовата дисциплина не може и не следва да се постига чрез механизми, които създават предпоставки за заобикаляне на специалната законова уредба и ограничаване на институционалната независимост на съдебната власт.

Не на последно място съгласно чл. 16 от Закона за съдебната власт ВСС не само администрира бюджета на съдебната власт, но има и законово задължение да отстоява нейната независимост. Това задължение не се изчерпва с осигуряването на средства за заплати, сгради и материална издръжка. То включва и защита на законово установените права на лицата, които работят в органите на съдебната власт и без чийто труд не би могло да се осъществява нормалното функциониране на системата. Считаме, че в

настоящата ситуация Пленумът на ВСС следва да заеме ясна, принципна и категорична позиция в защита на съдебните служители. Недопустимо би било ВСС да остане пасивен наблюдател, когато чрез проектобюджета се предлага ограничаване на право, изрично установено в Закона за съдебната власт. Още по-недопустимо би било институцията, призвана да отстоява независимостта на съдебната власт, да приеме без възражения подобно ограничение, мотивирано единствено с необходимостта от бюджетни икономии. Подобно поведение би създало усещане за липса на институционална защита и би подкопало доверието на съдебните служители в органа, който следва да представлява и защитава интересите на съдебната власт. Дебело подчертаваме и настойчиво напомняме, че съдебните служители не са външни за системата лица, чиито права могат да бъдат разглеждани като второстепенен въпрос. Те са важна част от нейната организационна структура и ежедневното ѝ функциониране.

Предвид Всичко изложено по-горе, с настоящото настояваме:

Министерството на финансите:

1. Да преразгледа предложената разпоредба в проекта на Закон за държавния бюджет за 2027 г., с която се предвижда непредоставяне на средства за облекло на съдебните служители.
2. Да бъдат осигурени необходимите бюджетни средства за изпълнение на задължението по чл. 352 от ЗСВ.
3. Да бъде съобразен конституционният статут на съдебната власт и самостоятелността на нейния бюджет при определяне на финансовите ограничения.

Към Народното събрание:

1. Да не приема предложената разпоредба в частта, с която съдебните служители се лишават от ежегодните средства за облекло.
2. Да запази приложението на чл. 352 от ЗСВ и за бюджетната 2027 година.
3. При обсъждането на законопроекта да вземе предвид и да съобрази принципите на правовата държава, разделението на властите, независимостта на съдебната власт и правната сигурност.
4. Да не допуска чрез годишния бюджетен закон да се създава практика на произволно ограничаване на права, установени със специални закони.

Към Пленума на Висшия съдебен съвет:

1. Да защити категорично правата на съдебните служители, произтичащи от Закона за съдебната власт.
2. Да изрази официална позиция срещу предложеното ограничение.
3. Да предприеме конкретни действия за отпадане на спорната разпоредба от проекта на държавния бюджет.
4. Да отстоява финансовата и институционалната независимост на съдебната власт и да не допуска изпълнителната власт да определя едностранно кои законови задължения на съдебната власт могат да бъдат изпълнявани и кои могат да бъдат пренебрегвани поради бюджетни съображения.

Подчертаваме , че настоящото становище не следва да се възприема като протест срещу необходимостта от разумно управление на публичните финанси.

То е израз на категорично несъгласие с подход, при който бюджетната дисциплина се използва като основание за ограничаване на права, които държавата сама е признала и гарантирала със закон. Правовата държава предполага не само гражданите и служителите да спазват законите, но и държавните институции да изпълняват последователно и добросъвестно установените от тях нормативни задължения. Не може да се очаква от служителите в съдебната власт да изпълняват безусловно своите служебни задължения, да спазват високите изисквания за професионализъм и представителност и да допринасят за авторитета на съдебната система, ако самата държава не зачита предоставените им със закон права. Не може да се говори за правна сигурност, когато законово признато право може да бъде обезсилено без надлежни мотиви и без посочване на срок на ограничението, чрез бюджетна разпоредба. Не може да се говори за институционална независимост, когато финансовите решения на изпълнителната власт поставят под съмнение възможността на съдебната власт да изпълнява задълженията си. Не може да се говори за защита на съдебната власт, ако нейните органи не защитават хората, които ежедневно работят за нейното функциониране. Считаме, че защитата на правата на съдебните служители е въпрос не само на материален интерес, но и на уважение към закона, към институциите и към самия принцип на правовата държава.

Въз основа на горното очакваме от Министерството на финансите, Народното събрание и най-вече от Пленума на Висшия съдебен съвет да проявят необходимата институционална отговорност и да не допуснат приемането на бюджетна разпоредба, която лишава съдебните служители от установеното им със закон право на ежегодни средства за облекло. Законът следва да бъде еднакво задължителен както за гражданите и служителите, така и за институциите, които го създават и прилагат.

С УВАЖЕНИЕ:

Подписали становището служители от Съдебна плата – Пловдив, съгласно приложен списък.

Подписали 233 служители от ПРС, ПОС и ПАС