



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 6 август 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Джелепова
Атанас Семов
Красимир Влахов
Янаки Стоилов
Соня Янкулова
Борислав Белазелков

Десислава Атанасова
Галина Тонева
Сашо Пенев
Невин Фети
Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 06.08.2026 г. конституционно дело №18/2026 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искане на основание чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 05.08.2026 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на §11, т. 1 – 4 и на §46 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за

държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн. ДВ, бр. 69 от 2026 г.; ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г.).

Според вносителя на искането оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 16, 48, ал. 1 и 5, чл. 84, т. 1 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията.

Вносителят на искането посочва, че оспорените разпоредби „засягат пряко начина, по който се признава трудовия стаж – юридически факт, с който се свързва възникването, упражняването или размера на редица други трудови и социални права, което обосновава активната легитимация на омбудсмана като обществен защитник“.

Според вносителя на искането „[п]ринципът на социалната държава налага на законодателя позитивни задължения да създава правна рамка за реална защита на работещите“, а „[т]рудовият стаж е основен институт на трудовото право, чрез който продължителността на участието на гражданина в трудовия процес се трансформира в конкретни трудови права, посочени в чл. 48, ал. 5“ от Конституцията. Излага разбирането си за значението на „продължителността на работното време“, съответно на трудовия стаж, и сочи, че „[п]ри упражняване на трудовите права не се допуска нито пряка, нито непряка дискриминация, основана на продължителността на работното време“.

Омбудсманът изтъква, че минималната работна заплата „е основен инструмент за защита на работещите с най-ниски доходи и ключов елемент от политиките за ограничаване на бедността сред работещите“, поради което „[п]ремахването или временното отстраняване на действаща законова гаранция без ясна и ефективна алтернатива създава риск от правна и икономическа несигурност и лишава значителен брой работници от необходимата предвидимост и защита“. Обосновава значението на минималната работна заплата за различни „осигурителноправни последици“, поради което, според вносителя, оспорената промяна „създава риск не само за трудовото възнаграждение, но и за предвидимостта на свързаните социалноосигурителни отношения“.

Вносителят на искането отбелязва значението на непълното работно време като законово призната форма на организация на труда и констатира, че новата редакция на чл. 355 от Кодекса на труда (КТ) води до правни последици, които „засягат същността на конституционната закрила на труда“. Не намира „ясно установена легитимна цел“ за извършените промени, която да позволява „пълноценна преценка дали ограничаването на правата е подходящо, необходимо и съразмерно“. Посочва конкретни хипотези, които водят до заличаване на „концептуалната разлика между трудов стаж и осигурителен (часов) модел“, поради което смята, че не се отчитат „различните правни цели на двата института“. Преценява, че „[н]амесата на законодателя не отговаря на изискването за пропорционалност и следва да бъде квалифицирана като неоправдано ограничаване на трудовите права на лицата, заети на непълно работно време“.

Омбудсманът подчертава, че новата редакция на чл. 355, ал. 2 КТ създава „непосредствен риск“ за намаляване на основния платен годишен отпуск. Пзовава се на правото на Европейския съюз – член 7 от Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време, член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз и Рамковото споразумение за работа при непълно работно време, приложение към Директива 97/81/ЕО на Съвета от 15 декември 1997 година относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП). Прави извод, че „правото на Европейския съюз не допуска принципът *pro rata temporis* да бъде превръщан в общо правило за всички права, произтичащи от трудовото правоотношение“. Сочи, че този принцип законодателят е приложил „общо и недиференцирано към самия институт на трудовия стаж и чрез него – към

всички права, които законът поставя в зависимост от неговата продължителност“, което „води до непряка дискриминация на работниците, заети при непълно работно време“. Подчертава, че „[о]собено неясно е положението на лице, което работи по два трудови договора по четири часа дневно“.

Според вносителя на искането оспореното изменение „засяга централен институт на трудовото право – трудовия стаж – без достатъчно ясно да уреди последиците на свързаните с него права, без преходни гаранции и без убедителна обосновка защо избраният модел е необходим и съразмерен“, както и без да е „ясно как новият режим ще се отрази върху вече съществуващите трудови правоотношения при непълно работно време“. Това, според него, „създава риск от противоречива практика на работодатели, контролни органи и съдилища“ и „накърнява изискването законът да бъде ясен, предвидим и приложим по еднакъв начин“.

По отношение на §46 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. омбудсманът посочва, че „суспендира действащ законов механизъм и го заменя с неопределена конструкция, при която работниците, работодателите и държавните органи не могат да предвидят по какъв ред и кога ще бъде актуализирана минималната работна заплата“, а предвиденото му обратно действие е в противоречие с принципа на правовата държава.

Вносителят на искането излага доводи за нарушение на законодателната процедура, като изтъква, че „[е]дин от основните общи принципи на отрасъла трудово право е социалният диалог при уреждане на трудовите отношения“. В случая трудовоправните въпроси „не са били предмет на целенасочен диалог и оценка, а са останали периферни в рамките на обсъждането на бюджетната рамка“. Обосновава, че „включването на трудовоправна материя в преходни и заключителни разпоредби на бюджетен закон е заобикаляне на нормата на чл. 3, ал. 2 КТ и води до забранен от правото резултат – нарушаване на социалният диалог, като

основен принцип на отрасъла трудово право“, което намира за противоречие с принципа на правовата държава.

За нарушени приема и чл. 84, т. 1 и чл. 86 от Конституцията, тъй като §46 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. „поставя в центъра Министерския съвет като инициатор и едновременно ограничава действието на закона до приемането на негов проект“, което „представлява ограничение на правото на законодателна инициатива и накърнява принципа на парламентарната легитимност“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

Искането е направено от омбудсмана – субект на инициатива по чл. 150, ал. 4 от Конституцията.

Предметът на искането е в обхвата на правомощието на омбудсмана по чл. 150, ал. 4 от Конституцията да сезира Конституционния съд и цели установяване на противоконституционност на законови разпоредби, за които се твърди, че накърняват прогласени в Основния закон права на гражданите.

Искането има за предмет разпоредби от закон, който е обнародван и е от компетентността на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с предмет за установяване на противоконституционност на §11, т. 1 – 4 и §46 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., поради което отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС не е налице.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че искането за установяване на противоконституционност на §11, т. 1 – 4 и §46 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС като заинтересувани институции, които да представят становище по предмета на делото, следва да бъдат конституирани Народното събрание, президентът и Министерският съвет.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъде отправена покана да предложат становище по предмета на делото до следните организации: Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Асоциацията на индустриалния капитал в България; Българската стопанска камара, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България и Съюзът за стопанска инициатива.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да предложат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.н. Васил Мръчков, проф. д-р Валери Димитров, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Иван Стоянов, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Нина Гевренова, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Савина Михайлова-Големинова и доц. д-р Юрий Кучев.

Заинтересуваните институции, както и поканените организации и специалисти, могат да представят и да предложат становище и да дадат писмено правно мнение в двадесетдневен срок от съобщаването.

Конституционният съд, като отчита, че с определение от 04.08.2026 г. по конституционно дело №15/2026 г. допусна за разглеждане по същество искане на 50 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., като установи, че искането, по което е образувано настоящото дело, има за предмет разпоредби от същия закон, намира, че е налице връзка между двете конституционни дела, поради което настоящото конституционно дело следва да бъде присъединено към конституционно дело №15/2026 г. за общо разглеждане, като общото

производство ще се проведе под номера на конституционно дело №15/2026 г.

По изложените съображения и на основание чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Допуска за разглеждане по същество искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на §11, т. 1 – 4 и §46 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн. ДВ, бр. 69 от 2026 г.).

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента и Министерския съвет.

Отправя покана да предложат становище до: Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Асоциацията на индустриалния капитал в България; Българската стопанска камара, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България и Съюза за стопанска инициатива.

Отправя покана за даване на писмено правно мнение до: проф. д.н. Васил Мръчков, проф. д-р Валери Димитров, проф. д-р Димитър Костов, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Иван Стоянов, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Нина Гевренова, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Савина Михайлова-Големинова и доц. д-р Юрий Кучев.

На заинтересуваните институции и на поканените лица да се изпрати препис от искането и определението, като им предоставя двадесетдневен срок от датата на уведомяването за представяне на становище и за даване на писмено правно мнение.

Присъединява конституционно дело №18/2026 г. към конституционно дело №15/2026 г.

Препис от определението да се изпрати на вносителя, който в двадесетдневен срок от уведомяването може да представи допълнителни съображения.

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Джелепова

Десислава Атанасова

Атанас Семов

Галина Тонева

Красимир Влахов

Сашо Пенев

Янаки Стоилов

Невин Фети

Соня Янкулова

Орлин Колев

Борислав Белазелков