

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

за установяване на
противоконституционност на § 11,
т. 1-4 и § 46 от преходните и
заклучителните разпоредби на
Закона за държавния бюджет на
Република България за 2026 г.,
съответно — след влизането им в
сила — на посочените по-долу
разпоредби на Кодекса на труда,
както и на чл. 218, ал. 2 от Закона
за съдебната власт в редакцията,
създадена с § 21, т. 1 от
преходните и заключителните
разпоредби на същия закон

От: народни представители, избрани в 52-рото Народно събрание, посочени в приложения списък и съставляващи не по-малко от една пета от народните представители

Контакти: гр.София, ул. „Христо
Белчев” №8, ет.2

Електронен адрес и телефон:
legal@promeni.bg +359877112357

Правно основание: чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България

С настоящото искане оспорваме три самостоятелни нормативни разрешения, включени в преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ЗДБРБ за 2026 г.), приет от 52-рото Народно събрание на 24 юли 2026 г. и обнародван в „Държавен вестник“, бр. 69 от 31 юли 2026 г.;

- § 11, т. 1–4 от ПЗР, с които се изменят нормата на чл. 355, ал. 1–4 от Кодекса на труда за изчисляване на трудовия стаж;
- § 21, т. 1 от ПЗР, с която се изменя нормата на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт, като заменя обективния статистически показател за минималното магистратско възнаграждение с 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител;
- § 46, ал. 1 и 2 от ПЗР, с които за 2026 г. се преустановява прилагането на законовия механизъм по чл. 244, ал. 2 от Кодекса на труда и минималната работна заплата се запазва на равнището за 2026 г. до приемането на бъдещи, неопределени по съдържание и срок законодателни промени.

Искането не поставя пред Конституционния съд въпроса кои бюджетни, социални или икономически политики са най-целесъобразни. Оспорването е ограничено до нормативни разрешения, при които законодателната преценка е упражнена извън конституционните предели: чрез непълна и вътрешно противоречива уредба на трудовия стаж; чрез преустановяване на действащ механизъм за защита на правото на минимално трудово възнаграждение, без едновременно да бъде въведен приложим заместител; и чрез поставяне на основен елемент от материалната независимост на съдебната власт в пряка зависимост от възнаграждението на членовете на политически формиран орган на законодателната власт.

Трите групи разпоредби засягат различни обществени отношения, но са обединени от общ конституционни дефицити. Те не осигуряват изискуемите яснота, предвидимост, устойчивост и съразмерност на правната уредба; създават риск от нееднакво третиране и ограничаване на трудови права; и засягат институционална гаранция за независимостта на съдебната власт. Посочените разпоредби противоречат съответно на чл. 4, ал. 1; чл. 6, ал. 2; чл. 8; чл. 16; чл. 48, ал. 1 и 5; чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 133 от Конституцията на Република България, в посочения по-долу обхват за всяка отделна разпоредба.

Излагаме следните съображения:

I. ДОПУСТИМОСТ И ПРЕДМЕТ НА ИСКАНЕТО

1. Процесуална легитимация

Искането е направено от народни представители, съставляващи не по-малко от една пета от народните представители в 52-рото Народно събрание. Те са оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията да сезират Конституционния съд за упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

2. Обнародването е условие за сезиране, но влизането в сила не е условие за допустимост

Съгласно чл. 17, ал. 2 от Закона за Конституционен съд исканията за установяване на противоконституционност на закон могат да бъдат предявявани от деня на обнародването му. Настоящото искане следва да бъде внесено след обнародването на ЗДБРБ за 2026 г. Не е необходимо обаче всички оспорени разпоредби да са влезли в сила.

В Определение от 23 февруари 2006 г. по к. д. № 4/2006 г. Конституционният съд изрично приема, че отложеното влизане в сила на оспорена законова разпоредба не е пречка за допустимостта. Член 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията възлага контрол за конституционност на законите, без да го ограничава само до вече влезлите в сила закони. Следователно след обнародването могат да бъдат оспорени и § 11, т. 1–4, независимо че за тях е предвидено влизане в сила от 1 септември 2026 г., а § 12 запазва досегашния ред за определяне на трудовия стаж и съответните права до 31 декември 2026 г.

3. Точно определяне на оспорените разпоредби

Предметът на искането е ограничен до:

- § 11, т. 1–4 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2026 г., а след влизането им в сила — чл. 355, ал. 1 от Кодекса на труда в частта „часове,“; чл. 355, ал. 2; чл. 355, ал. 3 в редактираната с § 11, т. 3 част; и чл. 355, ал. 4 от Кодекса на труда;
- чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт в редакцията, създадена с § 21, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2026 г., съответно — ако към момента на сезирането съдът приеме, че инкорпорирането не е настъпило — § 21, т. 1 преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2026 г.;
- § 46, ал. 1 и 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2026 г.

Не се оспорват § 11, т. 5 и 6, нито § 21, т. 2–6 от преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2026 г. Те уреждат различни въпроси и могат да действат независимо от разпоредбите, предмет на настоящото искане.

4. Инкорпориране на измененията в Кодекса на труда и Закона за съдебната власт

Съгласно Решение № 1 от 4 февруари 2020 г. по к. д. № 17/2018 г. влезлите в сила разпоредби за изменение и допълнение се инкорпорират в изменяния закон и след този момент контролът се упражнява спрямо съответните разпоредби на него. Поради това предметът е формулиран така, че да остане точен независимо от датата, на която Конституционният съд ще разгледа допустимостта и ще се произнесе по същество.

Параграф 21, т. 1 влиза в сила от деня на обнародването. Ето защо основният предмет на контрола по тази част е чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт в новата му редакция. Параграф 11, т. 1–4 влиза в сила от 1 септември 2026 г.; до този момент предмет са самите изменителни разпоредби, а след това — съответните части на чл. 355, ал. 1–4 от Кодекса на труда. Параграф 46 запазва самостоятелното си действие като преходна разпоредба и не се инкорпорира в Кодекса на труда.

5. Самостоятелност и отделимост на оспорените нормативни разрешения

Всяка от трите групи разпоредби има самостоятелен предмет и може да бъде разгледана и решение по искането може да бъде постановено от КС независимо от останалите. Евентуалното установяване на противоконституционност не засяга приходната и разходната част на бюджета като цяло и не пренятства действието на останалите разпоредби на ЗДБРБ за 2026 г.

В рамките на § 11, т. 1–4 от ПЗР отделните точки образуват общ механизъм: въвеждат часа като единица за трудов стаж; определят придобиването на ден стаж; установяват кога се зачита месец; и обвързват годината с дванадесет зачетени месеца. Порокът на уредбата се проявява в съчетанието им — законът въвежда няколко единици, но не урежда преобразуването и натрупването между тях. Поради това те са оспорени като нормативен комплекс. Ако Конституционният съд приеме, че част от тях е отделима и самостоятелно приложима, искането следва да бъде уважено поне спрямо § 11, т. 3 и 4, в които липсата на правило за натрупване на непълните месеци се проявява непосредствено.

6. Липса на произнасяне със сила на пресъдено нещо

Конституционният съд не се е произнасял по конституционността на оспорените редакции. Практиката относно допустимостта на изменения на други закони чрез преходни и заключителни разпоредби на бюджетен закон, законодателната свобода при определяне на възнагражденията в съдебната власт и защитата на минималното трудово възнаграждение очертава приложимите стандарти, но няма тъждество на предмета. Не е налице отрицателна процесуална предпоставка за разглеждане на искането.

II. ЗАКОНОДАТЕЛНА ПРОЦЕДУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ОСПОРЕНИТЕ РАЗПОРЕДБИ

1. Законодателна преписка

Законопроектът за държавния бюджет на Република България за 2026 г. е внесен от Министерския съвет на 1 юли 2026 г. под № 52-602-01-19. Оспорените § 11, § 21, т. 1 и § 46 от преходните и заключителните разпоредби

на ЗДБРБ за 2026 г. са част от внесения законопроект и са обсъдени в производството по неговото приемане. Законът е приет на 24 юли 2026 г.

По § 11 са направени предложения за отпадането му, които не са подкрепени. Окончателно разпоредбата е приета със 124 гласа „за“, 77 „против“ и 1 „въздържал се“. Предложенията за запазване на досегашната формула по чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт също са отхвърлени, а § 21, т. 1 е приет със 134 гласа „за“ и 65 „против“. Параграф 46 е приет след прегласуване със 133 гласа „за“, 49 „против“ и 7 „въздържал се“.

Посочването на резултатите от гласуванията няма за цел Конституционният съд да преценява политическите съображения на мнозинството. То е относимо към установяването на окончателния текст и към обстоятелството, че конкретно предложени по-ясни или запазващи действащата уредба разрешения са били обсъдени и отхвърлени.

2. Измененията в чл. 355 от Кодекса на труда

С § 11, т. 1–4 са приети следните изменения:

1. В ал. 1 след думите „изчислява в“ се добавя „часове“ и се поставя запетая.

2. Алинея 2 се изменя така:

„(2) За един ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителът е изработил пълното законоустановено за него работно време за деня. Когато работникът или служителът работи при непълно работно време, трудовият стаж се изчислява пропорционално на законоустановеното му работно време.“

3. В ал. 3 думите „най-малко 21 дни при петдневна работна седмица“ се заменят с „всички работни дни за съответния месец“.

4. Алинея 4 се изменя така:

„(4) Една година трудов стаж се зачита, когато са зачетени за трудов стаж 12 месеца.“

С § 12 е предвидено, че до 31 декември 2026 г. трудовият стаж и съответните права по Кодекса на труда се определят по досегашния ред. Съгласно § 48, т. 3 § 11 и § 12 влизат в сила от 1 септември 2026 г. Така новите материални правила по § 11 практически ще се прилагат към стажа след 31 декември 2026 г.

3. Изменението в чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт

С § 21, т. 1 думите:

„удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт“

се заменят с:

„60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“.

С § 48, т. 1 е предвидено § 21, т. 1 да влезе в сила от деня на обнародването на закона.

4. Преустановяването на механизма за минималната работна заплата

Параграф 46 гласи:

„§ 46. (1) През 2026 г. не се прилага чл. 244, ал. 2 от Кодекса на труда.

(2) Министерският съвет по предложение на заместник-министър председателя и министър на финансите и на министъра на труда и социалната политика одобрява законопроект за промени на уредбата за определяне на минималната работна заплата за страната, като до приемането на промените минималната работна заплата се запазва на нивото, определено за 2026 г.“

Алинея 2 влиза в сила от деня на обнародването. За ал. 1 е приложимо общото правило за влизане в сила на закона от 1 януари 2026 г. Неприлагането през 2026 г. засяга задължението по чл. 244, ал. 2 от Кодекса на труда до 1 септември 2026 г. да бъде определена минималната работна заплата за следващата календарна година. Следователно непосредственият материален ефект на § 46 е спрямо размера за 2027 г. и евентуално за следващи години.

III. КОНСТИТУЦИОНЕН СТАНДАРТ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ НА ДРУГИ ЗАКОНИ ЧРЕЗ БЮДЖЕТЕН ЗАКОН

1. Изменението чрез преходни и заключителни разпоредби не е само по себе си противоконституционно

В Решение № 1 от 31 март 2011 г. по к. д. № 22/2010 г. и Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011 г. Конституционният съд приема, че Конституцията не забранява чрез преходните и заключителните разпоредби на ежегоден бюджетен закон да бъдат изменяни други закони, когато промените имат пряка връзка с приходите, разходите и действието на съответния бюджет. Съдът приема и че преходните и заключителните разпоредби могат да имат действие, което надхвърля бюджетната година.

Настоящото искане не се основава на общо твърдение, че всяко изменение на друг закон чрез ЗДБРБ е недопустимо. Оспорените разпоредби се подлагат на самостоятелна материална проверка спрямо Конституцията. Законодателната форма е относима само доколкото разкрива липсата на непосредствена връзка с бюджета за 2026 г. и е довела до приемане на трайни правила извън обичайната оценка на въздействието и общественото обсъждане.

2. Изискването за пряка връзка с приемания бюджет

В мотивите към Решение № 1 от 2020 г. по к. д. № 17/2018 г. е изведен въпросът за пределите на бюджетния закон, включително изискването

изменяните норми да се отразяват непосредствено върху приходите или разходите именно на приемания бюджет. По това дело не е формирано изискуемото мнозинство за решение по същество относно всички оспорени разпоредби, поради което изложените становища не могат да се третираат като обща забрана. Те обаче потвърждават значението на предметната връзка, установена и в по-ранната практика. Твърдението ни, че включването в специалния от конституционна гледна точка законодателен бюджетен план във формата на закон на други изменения, които нямат връзка с приходите и разходите на държавата, се нарушава принципа на правовата държава относно предвидимостта, правната сигурност и законността.

Параграф 11, т. 1–4 не урежда приход или разход по бюджета за 2026 г. Съгласно § 12 досегашният ред се прилага до края на годината. Новият начин за изчисляване на трудовия стаж ще произведе материално действие едва от 2027 г. Параграф 46 също не определя минималната работна заплата за бюджетната 2026 г., а преустановява механизма за определяне на размера ѝ за 2027 г. и допуска замразяването да продължи без краен срок. Поради това тези разпоредби не служат за нормативно съгласуване на текущия бюджет, а въвеждат трайни промени в общото трудово законодателство.

Изменението на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт има връзка с разходите за персонал на съдебната власт. За него не поддържахме самостоятелно възражение поради законодателната форма. Конституционният проблем произтича от съдържанието на избрания механизъм.

3. Липсата на оценка на въздействието и консултации е част от контекста, а не самостоятелно основание

Бюджетните законопроекти са изключени от общите изисквания на Закона за нормативните актове за предварителна оценка на въздействието и обществени консултации. Самото приложение на това законово изключение не прави оспорените разпоредби противоконституционни. Когато, обаче, в бюджетен закон се включват трайни правила на трудовото и устройственото законодателство, липсата на структурирана оценка има значение при проверката дали са изследвани засегнатите права, възможните тълкувания, административните разходи, алтернативите и съразмерността.

При § 11 липсва изясняване как часовете и дните от непълни месеци се натрупват и преобразуват в месеци и години. При § 46 липсва срок и завършен заместител на преустановения механизъм. При § 21, т. 1 липсва обосновка защо е избран коефициентът 60 на сто и защо основата за възнагражденията на магистратите се поставя в зависимост от акт на Народното събрание, който не е закон. Тези липси се проявяват в съдържанието на приетите норми и обосновават материалните нарушения, изложени по-долу.

IV. ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА § 11, Т. 1–4 — НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ ПРИ ИЗЧИСЛЯВАНЕТО НА ТРУДОВИЯ СТАЖ

1. Конституционна закрила на труда и изискване за правна определеност

Член 16 от Конституцията въздига труда в предмет на особена закрила от закона. Член 48, ал. 1 признава правото на труд и възлага на държавата да създава условия за неговото осъществяване. Член 48, ал. 5 гарантира основни права, свързани със съдържанието на трудовото правоотношение, включително заплащане, почивка и отпуск. В Решение № 17 от 8 ноември 2018 г. по к. д. № 9/2018 г. Конституционният съд приема, че същностните проявления на правото на труд, изрично уредени в чл. 48, ал. 5 от Конституцията, имат ранг на самостоятелни конституционни права.

Трудовият стаж е юридически факт, от който Кодексът на труда и други закони свързват възникването, обема или начина на упражняване на множество права — придобиване и ползване на платен годишен отпуск при първоначално постъпване на работа, допълнителни възнаграждения и обезщетения, защита при прекратяване и други последици, които законодателят е обвързал с продължителността на трудовото правоотношение и признатия стаж. Затова правилата за неговото изчисляване трябва да позволяват на работника, работодателя, контролните органи и съда да достигат до един и същ резултат въз основа на закона.

Принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 изисква законовите норми да бъдат ясни, точни, непротиворечиви и предвидими. Конституционният съд последователно приема, че правният субект трябва да може да изведе от закона предписания модел на поведение и правните последици от него, а органите по прилагането не могат да бъдат оставени да дописват съществени елементи на уредбата по своя преценка. Стандартът е особено строг, когато неопределеността може да ограничи упражняването на основни права.

2. Законът въвежда четири единици, без да уреди преобразуването между тях

След изменението чл. 355, ал. 1 предвижда трудовият стаж да се изчислява в часове, дни, месеци и години. Алинея 2 определя кога отработеното време се признава за един ден и предвижда пропорционално изчисляване при непълно работно време. Алинея 3 признава месец за пълен, когато са изработени всички работни дни за съответния месец. Алинея 4 зачита година, когато са зачетени дванадесет месеца.

Между тези правила липсва свързваща норма. Законът не определя:

- по какъв начин пропорционално зачетените части от ден се преобразуват и натрупват до пълен ден трудов стаж;
- как остатъчните часове се пренасят и натрупват;

- как зачетените дни от непълен календарен месец се преобразуват в месец трудов стаж;
- дали и как дни от различни месеци и различни календарни години се събират;
- как се достига до дванадесет „зачетени месеца“, когато в един или повече календарни месеци не са изработени всички работни дни;
- как се прилага едновременно правилото за пропорционалност при непълно работно време и правилото, че месецът е пълен при изработване на всички работни дни.

Липсата не е редакционна подробност. Тя е в самия механизъм, който определя продължителността на трудовия стаж. Ако работник на пълно работно време има един ден, който не се признава за стаж, през всеки от дванадесет последователни месеца, нито ал. 3 признава някой от месеците за пълен, нито ал. 4 казва как събраните дни образуват месеци и година. От текста не следва, че лицето не придобива никакъв стаж; но също така не следва по каква формула придобитите дни трябва да бъдат отчетени. Именно наличието на няколко разумно възможни, но различни резултата разкрива противоконституционната неопределеност.

3. Вътрешно несъответствие между пропорционалното изчисляване и пълния месец

При непълно работно време ал. 2 изисква трудовият стаж да се изчислява пропорционално на законоустановеното работно време. Работник, който работи четири часа всеки работен ден при нормална осемчасова продължителност, би натрупвал половин ден стаж за всеки календарен работен ден. Алинея 3 обаче свързва пълния месец с изработването на „всички работни дни за съответния месец“.

Не е ясно дали за целите на ал. 3 работникът е „изработил“ всички работни дни, защото е полагал труд във всеки от тях, или не е придобил пълен месец, защото по силата на ал. 2 всеки ден се зачита само пропорционално. Първото тълкуване обезсилва пропорционалността на месечно равнище; второто налага преобразуване на половин дни в месеци, каквото законът не урежда. Същата неяснота се проявява при променлива продължителност на работното време, сумирано изчисляване, няколко трудови правоотношения и промяна на режима в рамките на месеца.

4. Действащата подзаконова уредба не отстранява законовия дефицит

Член 9 от Наредбата за трудовия стаж понастоящем съдържа правила за изчисляване. Съгласно ал. 4, когато през отделни месеци са изработени по-малко от работните дни, общият брой изработени дни през тези месеци се дели на 21 при петдневна и на 25 при шестдневна работна седмица; към

резултата се прибавят пълните месеци. Алинея 5 съдържа отделна формула за сумирано изчисляване на работното време.

Тази уредба не може да бъде премълчана. Тя показва, че и при досегашния режим е било необходимо изрично правило за натрупване на непълните месеци. Новият закон обаче променя самата законова основа: вместо фиксирания критерий „най-малко 21 дни при петдневна работна седмица“ въвежда „всички работни дни за съответния месец“, добавя часовете като обща единица и постановява пропорционално дневно зачитане при непълно работно време. Подзаконовата формула с делител 21 или 25 не е съгласувана с календарно променливия брой работни дни и не урежда общото преобразуване на часовете.

При противоречие се прилага законът, а не наредбата. Подзаконов акт не може да измени законовия критерий, нито да избере между взаимно изключващи се тълкувания на закона. Възможността Министерският съвет впоследствие да измени наредбата не поправя непълнотата на вече приетия закон. Когато от начина на изчисляване зависят трудови права, основните елементи на механизма трябва да бъдат достатъчно определени още в законовата норма, а не оставени на бъдеща и неизвестна по съдържание подзаконова намеса.

5. Риск от нееднакво прилагане и неравно третиране

Неопределената уредба допуска работодатели и контролни органи да прилагат различни формули: едни да използват по аналогия делител 21; други — действителния брой работни дни за конкретния месец; трети — да пренасят часовете между месеци; четвърти — да признават само пълни месеци за целите на ал. 4. Еднакъв брой фактически отработени часове може да доведе до различен признат стаж според разположението им в месеца, календара, избрания от работодателя метод или момента на прекратяване на правоотношението.

Това засяга чл. 6, ал. 2 от Конституцията не защото всяко пропорционално изчисляване е забранено. Напротив, принципът *pro rata temporis* по правило е допустим. Нарушението произтича от липсата на обективен и еднакво приложим законов критерий, който да гарантира, че работници в съпоставимо положение получават съпоставим стаж.

Клауза 4 от Рамковото споразумение за работа при непълно работно време, приложено към Директива 97/81/ЕО, забранява по-неблагоприятното третиране на работещите на непълно време единствено поради непълното им работно време, освен ако има обективно основание, и допуска пропорционалност, когато тя е подходяща. Позоваването на този акт е тълкувателен ориентир, а не самостоятелен петитум по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. Той потвърждава, че пропорционалността трябва да бъде приложена чрез ясни правила, а не чрез нормативна празнота.

6. Последици за конституционно защитени трудови права

Неопределеността не се изчерпва с начина на водене на електронния трудов запис. Признатият трудов стаж участва при определяне и упражняване на права по Кодекса на труда и специални закони. Грешка или различно тълкуване може да отложи възникването на право, да намали размер на плащане или обезщетение, да породи спор при прекратяване на правоотношението и да прехвърли върху работника тежестта да доказва как следва да бъде попълнена липсващата законова формула.

За работодателите новата уредба създава задължение да поддържат почасови изчисления и преобразувания, без да е установен единен нормативен алгоритъм. Административният и финансовият разход за бизнеса не е самостоятелно основание за противоконституционност. Той обаче е пряка последица от правната неопределеност и увеличава риска от нееднакво прилагане, санкции и трудови спорове.

7. Липса на съразмерност и необходимост

Не е изложена цел, която да изисква преминаване към новия механизъм в непълен вид. Ако целта е по-точно отчитане при непълно работно време и няколко трудови правоотношения, тя е легитимна. Избраното средство обаче не е годно да осигури еднакъв резултат, докато липсва правило за преобразуване между въведените единици.

Съществуват очевидни по-прецизни средства: законът да съдържа формула за натрупване на часовете и дните; да определи делител или календарен метод; да уреди пренасянето на остатъците; да съгласува едновременно режима при подневно и сумирано изчисляване; или да запази действащия ред до приемането на цялостна уредба. Параграф 12 сам показва, че няма необходимост новият режим да се приложи през бюджетната 2026 г.

Правото на труд по чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията не е абсолютно и подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер (вж. Решение № 3 от 25.09.2002 г. по к. д. № 11/2002 г.). Както вече Конституционният съд е имал възможността да се произнесе с Решение № 11 от 5.10.2010 г. по к. д. № 13/2010 г., единствено съображения от конституционен порядък могат да оправдаят ограничаване на закрепените в Конституцията права на гражданите. Пак в същото решение съдът е изразил разбирането, че не всяка цел може да бъде годно основание за ограничаване на права, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за ограничаване на права, при това ограничението трябва да бъде съобразено с чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията.

В настоящия случай приетите правила за изчисляване на трудовия стаж водят и до засягане на правото на труд, които не отговарят на изискванията за пропорционалност и не са подходящи. На първо място, от мотивите на вносителя на могат да се изведат достатъчно сериозни мотиви за

реформата в начина на изчисляване на трудовия. Очевидна е целта да се намали или ограничи времето, което се признава за трудов стаж за работници и служители, които полагат труд на непълно работно време. Тази ограничителна мярка, която засяга пряко много други производни и основни трудови права, не преследва достатъчно ясна легитимна цел. Даже и да приемем, че е налице легитимна цел да се прецизира начина на определяне на трудовия стаж, тя не е подходяща и съразмерна предвид посочените по-горе законодателни празноти и пропуски. Според практиката на Конституционния съд недостатъчно ясната и непълна правна уредба на обществените отношения непоправимо засяга качеството на уредбата на обществените отношения и не съответства на принципа на правовата държава. В случая начина на определяне на трудовия стаж обективно води до намаляване на същия за работниците и служителите, като промяната не е пропорционална на преследваната цел. Въпросът за правото на труд на ниво право на Европейския съюз вече е разгледан детайлно от съда в Решение № 11 от 22.11.2011 г. по к. д. № 8/2011 г., като е прието, че то е гарантирано от Хартата на основните права на Европейския съюз, а практиката на Съда на Европейския съюз възприема принципа, че ограничения върху осъществяването на свободата да се упражнява определена професия са недопустими в случаите, когато преследваната цел е непропорционална или е налице прекалена намеса, накърняваща същността на гарантираното право.

8. Невъзможност за конституционносъобразно тълкуване

Оспорените разпоредби не могат да бъдат запазени чрез тълкуване, без към тях да бъдат добавени нови правила. За да отстрани дефекта, правоприлагащият орган трябва да избере делител, период на натрупване, ред за пренасяне на остатъците и съотношение между ал. 2 и 3. Това не е изясняване на смисъла на съществуващ текст, а създаване на липсващо нормативно съдържание.

9. Нарушение на принципа на социалната държава.

Нарушен е и принципът на социалната държава (абз. 5 от Преамбюла на Конституцията), тъй като работниците и служителите като страна по индивидуално трудово правоотношение са в определена зависимост (подчиненост) на работодателя и са по-слаба в икономическо отношение страна по едно частноправно отношение. Точното прилагане на закона зависи преди всичко от работодателя, който прилага трудовото законодателство по отношение на работниците и служителите. Новата уредба поради липсата на ясна и предвидима уредба поставя работниците и служителите в несигурно положение как работодателят ще изчислява трудовия стаж за определяне на право на годишен отпуск и на други права при определяне на допълнителни трудови възнаграждения за прослужено време и т.н. Организацията на

трудовия процес е в правомощията на работодателя и от него зависи приложението на новите норми. Поради тези съображения е недопустимо с изменения в законодателството да се въвеждат потенциално неблагоприятни последици за работниците и служителите без надлежни мотиви. Трудовите права са съществени в групата на социалните права.

По същия начин поставянето на работниците и служителите в несигурност относно начина на определяне на трудовия им стаж при полагане на труд при непълно работно време засяга редица трудови права, които са уредени като основни на конституционен ранг (РЕШЕНИЕ № 12 ОТ 11 НОЕМВРИ 2010 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 15 ОТ 2010Г.). Правото на отпуск, на възнаграждение са изрично уредени в чл.48, ал.5 от Конституцията като основни и присъщи на трудовите права. Тези права са производни на продължителността на трудовия стаж. Въвеждането на непрецизна уредба на законовия механизъм за определяне на трудовия стаж води до пряко засягане на тези права.

Поради това § 11, т. 1–4 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. противоречи 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.

10. Нарушение на изисквания на Европейската социална харта и на Хартата на основните права на ЕС.

Според чл.2 от ЕСХ всички работници имат право на справедливи условия на труд. Според чл.31 от Хартата на основните права на ЕС всеки работник има право на условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му. Реформата в начина на определяне на трудовия стаж нарушава принципа на справедливостта в условията на труд за лица, които работят на непълно работно време. Както бе описано при тези лица има несигурност как се изчислява и определя трудовият им стаж. Правната неопределеност и непрецизност по такъв съществен въпрос засяга справедливостта, а именно какви права възникват срещу престирания труд.

V. ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА § 46 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. — ПРЕУСТАНОВЯВАНЕ НА МЕХАНИЗМА ЗА МИНИМАЛНАТА РАБОТНА ЗАПЛАТА БЕЗ ПРИЛОЖИМ ЗАМЕСТИТЕЛ

1. Конституционният стандарт

Член 48, ал. 5 от Конституцията изрично признава правото на минимално трудово възнаграждение. То е част от конституционната закрила на труда по чл. 16 и от позитивното задължение на държавата по чл. 48, ал. 1 да създава условия за осъществяване на правото на труд.

В Решение № 10 от 4 ноември 2025 г. по к. д. № 32/2024 г. Конституционният съд приема, че правото на достойно и справедливо възнаграждение е съществен елемент от правото на труд и че определянето на минимален размер не само е конституционно допустимо, а съставлява задължение на държавата да регулира трудовите отношения така, че да гарантира това право. Съдът свързва изпълнението на това задължение с уредбата на чл. 244 от Кодекса на труда и с международните задължения на България.

Конституцията не закрепва конкретна математическа формула и не превръща действащите 50 на сто от средната брутна работна заплата в неизменяем конституционен стандарт. Народното събрание може да промени механизма. То обаче трябва да упражни тази свобода така, че във всеки момент да съществува ясен, приложим и предвидим ред за определяне и периодично актуализиране на минималната работна заплата.

2. Съдържание и действие на § 46

Член 244, ал. 2 от Кодекса на труда изисква минималната работна заплата за следващата календарна година да бъде определена до 1 септември на текущата година в размер на 50 на сто от средната брутна работна заплата за определен дванадесетмесечен период. Алинея 3 гарантира, че размерът не може да бъде по-нисък от този за предходната година.

Параграф 46, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. преустановява прилагането на чл. 244, ал. 2 КТ през 2026 г. Така законовото задължение за определяне до 1 септември 2026 г. на размера за 2027 г. е отстранено. Алинея 2 възлага на Министерския съвет да одобри законопроект за промяна на уредбата, но:

- не определя срок за изготвяне и одобряване на законопроекта;
- не определя срок, в който новата уредба трябва да бъде приета от Народното събрание;
- не съдържа минимални критерии за бъдещия механизъм;
- не предвижда резервен ред, ако законопроектът не бъде внесен или законът не бъде приет;
- не установява периодична актуализация през времето на прехода;
- не поставя краен срок на замразяването на размера за 2026 г.

По този начин действащ, завършен и обвързан със срок механизъм е заменен не с друг механизъм, а със задължение за бъдеща законодателна инициатива, чийто резултат зависи от волята на Министерския съвет и Народното събрание.

3. Неопределен срок и неясна прекратителна предпоставка

Изразът „до приемането на промените“ не установява определен краен момент. Законодателният процес няма гарантирана продължителност и не

съществува задължение Народното събрание да приеме внесен законопроект. Разпоредбата не изяснява и дали „приемането“ означава одобряване на законопроекта от Министерския съвет, приемане на закон от Народното събрание или влизане в сила на новата уредба. Тези моменти са различни и между тях може да изтече значителен период.

Поради това адресатите не могат да установят за коя календарна година ще действа замразяването. Формално § 46, ал. 1 се отнася за 2026 г., но ал. 2 запазва минималната работна заплата на равнището за 2026 г. до бъдещо събитие без определен срок. Уредбата допуска същият размер да се приложи през 2027 г. и през неопределен брой следващи години, без ново законодателно решение и без периодична оценка.

4. Нарушение на принципа на правовата държава и легитимните очаквания

Правната сигурност не означава неизменяемост на социалното законодателство. Тя изисква промяната да бъде завършена, разбираема и предвидима. Работниците трябва да могат да планират доходите си, а работодателите — разходите за труд и договорните си отношения. Действащият чл. 244, ал. 2 осигурява предварително известни данни, формула и срок. Параграф 46 отнема тези ориентири, без да ги замени.

Не е допустимо конституционно гарантирано право да зависи за неопределен период от бъдещо законодателно действие, за което няма определен срок, съдържателен минимум или резервен механизъм. Правото на минимално възнаграждение не се изчерпва с наличието на някаква номинална стойност. Държавата е длъжна да поддържа действаща система, чрез която размерът се определя и актуализира съобразно нормативно установен ред.

5. Несъразмерност на избраното средство

Преоценката на действащата формула може да преследва легитимни цели — по-пълно отчитане на производителността, заетостта, покупателната способност и икономическата среда. Параграф 46 обаче не въвежда такива критерии. Той само преустановява действащия ред.

Спирането не е необходимо за разработването на нов механизъм. Законодателят е могъл да остави чл. 244, ал. 2 КТ да действа до влизането в сила на завършена заместваща уредба; да определи кратък срок за законопроекта и краен срок за прехода; или да предвиди временна формула. Вместо това цялата тежест от забавянето се понася от работещите на минимална заплата, а несигурността — и от работодателите.

Мярката не е ограничена до бюджетната 2026 г. Тя въздейства върху възнагражденията за 2027 г. и може да продължи след това. Поради това не може да бъде оправдана само с параметрите на текущия годишен бюджет.

6. Международен и европейски тълкувателен контекст

Конвенция № 131 на Международната организация на труда за определяне на минимална работна заплата, ратифицирана от България и в сила за страната от 20 март 2018 г., изисква държавата да създаде и поддържа механизъм, чрез който минималните възнаграждения могат да бъдат определяни и периодично коригирани. Член 4 изисква пълно консултиране на представителните организации на работниците и работодателите при създаването, действието и изменението на механизма.

Наред с изложеното, с оспорената разпоредба временно се изключва прилагането на установения в чл. 244, ал. 2 от Кодекса на труда механизъм, без едновременно да се въвеждат заместващи процедури и ясно определени критерии за определяне и актуализиране на минималната работна заплата.

Директива (ЕС) 2022/2041 не задължава държавите членки да възприемат или запазят конкретна формула за определяне на минималната работна заплата. След Решение на Съда на Европейския съюз от 11 ноември 2025 г. по дело C-19/23 обаче продължават да действат изискванията на чл. 5, параграфи 1, 5 и 6 за наличие на необходимите процедури, ясно определени критерии, редовно и своевременно актуализиране и функциониращи консултативни органи, както и изискването на чл. 7 за своевременно и ефективно участие на социалните партньори, включително при изменение на съществуваща формула за автоматично индексване.

Поради това изключването на действащия механизъм, без едновременно му заместване с ясна нормативна уредба и без определяне на срок за нейното приемане, не гарантира изпълнението на задълженията на Република България, произтичащи от правото на Европейския съюз. Това обстоятелство допълнително потвърждава създадената правна несигурност и непредвидимост в противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Налице е нарушение на задължението на България от конституционен порядък за участие в изграждането и развитието на ЕС по чл. 4, ал. 3 от Основния закон. **По отношение на своята собствена роля** Съдът прогласява за първи път още нещо съществено: „...Конституционният съд не само може, но и е длъжен при отговора на допуснатото до разглеждане искане **да съобрази относимата уредба на правото на ЕС, отчитайки, че посочената конституционна разпоредба (чл. 4, ал. 3 – б.м.), отваряйки националната правна система за включване и действието на съюзното право, не предписва неговото отношение с националния правен ред (Решение № 7 от 17.04.2018 г. по к.д. № 7 от 2017 г.)**”.

В решение на КС по дело 14 от 2020г. Съдът подчертава: „...следва да се има предвид функцията на националните съдилища като съдилища и по правото на ЕС, включително когато приложимият в производството пред тях закон транспонира директива на ЕС, и свързаните с тази функция отговорности. В тях се проектира имащият конституционен ранг ангажимент на РБ към ЕС – държавата да участва в неговото изграждане и развитие (чл. 4, ал. 3 от Основния закон). Проява на този ангажимент е и задължението на националните съдилища да съдействат за пълното и ефективно прилагане на съюзното право (съгласно принципите на лоялно сътрудничество и ефективност в чл. 4, ал. 3 и чл. 19, пар. 1, ал. 2 от Договора за ЕС (ДЕС)) при спазване на основополагащите за съюзния правен ред принципи на примат, непосредствена приложимост и директен ефект на неговите разпоредби, за което всяка държава членка доброволно се е съгласила и е приела да изпълнява и прилага. Посоченото се отнася и до директивите, които всяка държава членка е обвързана да транспонира, по смисъла на чл. 288 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)...”.

В решението по к. д. № 13/2021 се подчертава, че „Република България, като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, примат и директен ефект на правото на ЕС (в този смисъл Решение № 14 от 12 октомври 2021 г. по к. д. № 14/2020 г.) и от задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешните правни норми, в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС)”.

Въз основа на посочената практика на КС може да се направи извод, че засягането на предвидимостта и сигурността относно правилата за определяне на минималната работна заплата, извън потенциалното неизпълнение на ангажиментите от правото на Съюза, съставлява и нарушение на изискванията за участие на България в изграждането и развитието на ЕС. Целенасочената отмяна на национална българска правна уредба, приета в изпълнение на ангажиментите, произтичащи от правото на Съюза, и празнотата, която се оставя без съответна вътрешна уредба, е нарушение на чл.4, ал.3 от КРБ. Мотивите не са относно преценка за съответствието на българската уредба с правото на Съюза, последиците от несъответствието са на друга плоскост и имат други последици - неприлагане на нормата от националното право. В случая става въпрос за целенасочена и съзнателна държавна политика по препятстване на полезния ефект на правото на Съюза.

Тези актове са посочени като тълкувателен ориентир за съдържанието на позитивното задължение по чл. 48, ал. 5 и на изискването за предвидимост по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Искането не съдържа самостоятелен петитум по чл. 149, ал. 1, т. 4.

7. Невъзможност за конституционносъобразно тълкуване

Съдът не може чрез тълкуване да определи срок на Министерския съвет или Народното събрание, да създаде временна индексационна формула или да уточни момента, в който замразяването приключва. Добавянето на тези елементи е законодателна функция.

Поради това § 46, ал. 1 и 2 противоречи на чл. 4, ал. 1 и ал.3, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията.

VI. ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧЛ. 218, АЛ. 2 ОТ ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В НОВАТА РЕДАКЦИЯ

1. Конституционни гаранции за независимостта на съдебната власт

Член 8 от Конституцията установява разделението на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна. Член 117, ал. 2 прогласява независимостта на съдебната власт и подчинението на съдиите, прокурорите и следователите при осъществяване на функциите им само на закона. Член 117, ал. 3 гарантира самостоятелен бюджет, а чл. 133 изисква статутът на магистратите да бъде уреден със закон.

В Тълкувателно решение № 18 от 16 декември 1993 г. по к. д. № 19/1993 г. Конституционният съд приема, че предназначението на чл. 117, ал. 3 е да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетентности на изпълнителната власт, за да осигури независимостта ѝ. В Решение № 11 от 14 ноември 2002 г. по к. д. № 18/2002 г. и последващата практика Съдът разглежда независимостта като функционална, организационна и материална гаранция срещу външен натиск.

В Решение № 9 от 21 юли 2022 г. по к. д. № 5/2022 г. Конституционният съд отново подчертава, че независимостта не се изчерпва с ненамеса при решаване на конкретно дело. За нормалното функциониране на органите е необходима финансова обезпеченост, а механизмите за финансиране могат да засегнат институционалната независимост. Разполагащият с финансовите инструменти може да получи допълнителни средства за въздействие върху друга власт.

Възнаграждението на магистратите е част от материалните гаранции за личната и институционалната независимост. То трябва да съответства на отговорността, ограниченията и несъвместимостите на длъжността и да бъде определяно по начин, който не поражда основателни съмнения за зависимост от текущата политическа воля.

2. Законодателна свобода и нейните конституционни предели

Не поддържаме, че Конституцията установява конкретен размер или задължително изисква досегашната формула. В Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по к. д. № 6/2011 г. Конституционният съд приема, че начинът за определяне на магистратските възнаграждения е въпрос на законодателна

целесъобразност. В Решение № 12 от 27 юли 2018 г. по к. д. № 1/2018 г. Съдът потвърждава широката преценка на законодателя, но изрично посочва, че тя се упражнява само в конституционно установените граници, сред които е независимостта по чл. 117, ал. 2.

Следователно предмет на контрола не е дали коефициентът 60 на сто е политически удачен. Въпросът е дали законът може трайно да обвърже възнаграждението в съдебната власт с възнаграждението на народните представители, чиято база и актуализация се определят от самото Народно събрание, чрез неговия правилник.

3. Новият механизъм създава пряка нормативна зависимост от политически орган

Досегашната формула използва външен обективен показател — удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера по данни на Националния статистически институт. Новата формула използва 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител.

Основното възнаграждение на народните представители не е определено в закон. То е уредено във „Финансови правила по бюджета на Народното събрание“, приложение към Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Съгласно чл. 5, изменен с решение, обнародвано в ДВ, бр. 57 от 23 юни 2026 г., народните представители получават три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в общественния сектор по данни на НСИ за март 2026 г.; размерът може да се увеличава съобразно политиката по доходите в бюджетната сфера, предвидена в държавния бюджет.

По този начин всяко бъдещо изменение на вътрешния правилник на Народното събрание или на политиката за депутатските възнаграждения автоматично променя законовия минимум за съдии, прокурори и следователи, без изменение на Закона за съдебната власт, без самостоятелни мотиви и без оценка на отражението върху независимостта и бюджета на съдебната власт.

Парламентът несъмнено може със закон да променя ЗСВ. Конституционният проблем е различен: чрез оспорената препратка съществен елемент от магистратския статут се поставя в постоянна зависимост от акт, който Народното събрание приема в рамките на регламентираната си автономия за собствената си организация и възнаграждение. Това позволява материална промяна на статута на друга власт, без да бъде проведена законодателна процедура по чл. 88 от Конституцията за изменение на ЗСВ.

Така се засягат едновременно чл. 8, чл. 117, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията. Изискването на чл. 133 статутът да бъде уреден със закон не се изпълнява формално само чрез посочване на процент в закон, когато

променливата основа се определя от политически орган с акт, който не е закон и може да бъде изменен независимо от ЗСВ.

4. Липса на обективна обосновка за коефициента и реално намаляване на законовата база

Пленумът на Висшия съдебен съвет в становището си по законопроекта от 26 юни 2026 г. посочва, че коефициентът 60 на сто не е мотивиран и не е анализирано съответствието му с отговорностите, ограниченията, натовареността и статута на магистратите. Според становището при съпоставими статистически бази промяната води до реално намаляване на възнагражденията и засяга не само най-ниската длъжност, а цялата вътрешна система на възнагражденията и редица свързани длъжности.

Аритметично 60 на сто от три средни възнаграждения представлява 1,8 средни възнаграждения, докато досегашната законова база е две средномесечни заплати в бюджетната сфера. Дори когато статистическите понятия не са напълно тъждествени, законът не съдържа анализ защо намалението и смяната на базата са необходими, какъв точно е финансовият ефект и защо мярката е трайна.

Самото намаляване не е автоматично противоконституционно. То придобива конституционно значение в съчетание с липсата на обективна обосновка, трайния характер, специалното насочване към съдебната власт и зависимостта от бъдещи решения на Народното събрание относно собственото му възнаграждение.

5. Предвидимост, устойчивост и прозрачност

В Решение от 25 февруари 2025 г. по съединени дела С-146/23 и С-374/23 Съдът на Европейския съюз приема, че правилата за определяне на съдийските възнаграждения трябва да имат законова основа и да бъдат обективни, предвидими, устойчиви и прозрачни. Отклонение от действаща обективна формула, което води до по-слабо увеличение, замразяване или намаляване, е допустимо само при цел от общ интерес, необходимост, строга съразмерност и по правило временен характер; мерките не следва да са насочени специално към съдиите, освен при надлежно обосновани изключителни обстоятелства.

Тази практика е относима като тълкувателен ориентир за чл. 117, ал. 2 от Конституцията и за задълженията на България по чл. 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с чл. 2 ДЕС. Тя не отнема бюджетната преценка на Народното събрание, но изключва произвола и пряката политическа зависимост.

Оспорената уредба не отговаря на стандарта:

- избраният коефициент не е обоснован с обективни критерии;
- формулата е трайна, а не временна бюджетна мярка;

- промяната е насочена конкретно към възнагражденията в съдебната власт;
- бъдещият размер зависи от вътрешни правила и доходна политика, определяни от Народното събрание;
- няма гаранция, че промяната на депутатското възнаграждение ще бъде предшествана от оценка на последиците за съдебната власт;
- не е извършена проверима преценка за необходимост и съразмерност.

6. Особеният статут на магистратите изисква насрещни материални гаранции

Законът за съдебната власт налага строги несъвместимости и ограничения върху възможността на съдиите, прокурорите и следователите да извършват друга платена дейност, да упражняват търговска или свободна професия и да получават други доходи. Тези ограничения служат на независимостта и безпристрастността, но предполагат устойчиви насрещни гаранции.

Висшият съдебен съвет основателно посочва, че възнаграждението е средство за защита срещу натиск, зависимост, неправомерно влияние и корупционен риск. Когато законът трайно намалява обективната база и я свързва с възнаграждението на политически орган, се нарушава балансът между ограниченията на статута и гаранциите за независимост и стабилност.

7. Засягане на бюджетната самостоятелност и разделението на властите

Член 117, ал. 3 от Конституцията не гарантира определен размер на бюджета на съдебната власт и не лишава Народното събрание от правомощието по чл. 84, т. 2 да приеме държавния бюджет. Значението му е да обезпечи институционална автономия и нормално функциониране. Възнагражденията са основна част от разходите за функциониране на съдебната система и от личната независимост на магистратите.

Обвързването им с депутатското възнаграждение създава ненужно преплитане между две власти. Всяка промяна на финансовите правила на Народното събрание има автоматичен резултат за съдебната власт. Това не е функционално взаимодействие, необходимо за бюджетния процес, а трайна нормативна зависимост, която принципът на разделение на властите не допуска.

Конституционният съд поддържа в редица решения в обсъжданата материя, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт се гарантира практически, като държавата осигурява чрез закона за държавния бюджет за съответната финансова година достатъчно средства за нормално функциониране на всеки съдебен орган (Решение № 9 от 21 юли 2022 г. по к.д. № 5 от 2022г.). Съдът многократно се е произнасял относно бюджета на съдебната власт в контекста на законите за държавния бюджет.

Конституцията изрично предвижда самостоятелен бюджет за съдебната власт в чл. 117, ал. 3. Конституционният съд е последователен в позицията си, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт е предпоставка за нейната независимост: "за да бъде независима съдебната власт, тя трябва да има бюджет, който да не е зависим от фактори извън системата" (Решение № 4 от 2004 г.). Съдът посочва, че независимостта на съдебната власт не се свежда единствено до ненамеса при решаване на едно или друго конкретно дело, а за нормалното функциониране на нейните органи е необходима и финансова обезпеченост (Решение № 8 от 2007 г.), както и че самостоятелният бюджет на съдебната власт по необходимост следва да е съобразен с потребностите на нейните органи (Решение № 4 от 2015 г.). Определящо за практиката на Конституционния съд е възприетото от него в Решение № 17 от 1995 г., че "бюджетът на държавата трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в т.ч. и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделението на властите и правомощията им". Съдът е категоричен, че "тази конституционна повеля няма да е изпълнена както в случаите, когато въобще не са осигурени средства, така и когато поради недостатъчност на одобрените средства тези органи не ще могат да функционират през част от бюджетната година.

Новото правила за определяне на възнагражденията на магистратите засяга независимостта на бюджета на съдебната власт, тъй като възнагражденията на магистратите са основна и най - голяма част от него. От една страна държавата в лицето на законодателната власт може едностранно в зависимост от политическата конюнктура да определя основата на възнагражденията на магистратите, което е функция на възнагражденията на народните представители. Това може да се случва в хода на вече приет бюджет на съдебната власт. Трябва да се посочи, че с правилата на ПОДНС основното възнаграждение на народните представители може да се намалява, докато допълнителните да се увеличават или запазят (за участие в постоянни или временни комисии, за придобити научни и образователни степени и др.). По този начин законодателната власт и политическото мнозинство могат да оказват влияние върху изпълнението на бюджета на ВСС, а оттук и на неговото планиране и отчитане. Нещо повече, налице е възможност за двустранно влияние върху възнагражденията на съдебната власт - веднъж през приемането на годишния финансов план и втори път чрез правило за възнагражденията, което се основава на волята на народните представители, а - не на обективни "външни" фактори. Налице е нарушение на чл.117, ал.3 от Основния закон в допълнение на нарушението на чл.8 и чл.117, ал.2.

8. Невъзможност за конституционносъобразно тълкуване

Не е възможно чрез тълкуване процентът да бъде заменен, препратката да бъде ограничена до определена редакция на правилника или да се въведе гаранция срещу бъдещи промени. Това би означавало съдът да създаде нов механизъм. Дефектът може да бъде отстранен само от законодателя чрез обективна, самостоятелна и устойчиво уредена в закон база.

Поради това чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт в редакцията, създадена с § 21, т. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 133 от Конституцията.

VII. СЪВКУПНА КОНСТИТУЦИОННА ОЦЕНКА И ОТДЕЛИМОСТ

Оспорените нормативни разрешения са различни по предмет, но всяко от тях преминава границата между допустимата законодателна преценка и конституционно недопустимата неопределеност или зависимост.

При § 11 законът определя часовете, дните, месеците и годините като взаимосвързани единици на трудовия стаж, без да уреди преобразуването и натрупването между тях. Така правата зависят от бъдещо дописване на закона чрез подзаконов акт или противоречива практика.

При § 46 действащият законов механизъм за минималната работна заплата е преустановен, без едновременно да бъде въведен завършен заместител, срок или резервно правило. Конституционно защитено право се поставя в зависимост от неопределено бъдещо законодателно събитие.

При чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт обективна статистическа база е заменена с процент от възнаграждението на народните представители. Така основен елемент от материалната независимост на съдебната власт се поставя в трайна зависимост от вътрешен акт и доходна политика на законодателната власт.

Обявяването на тези разпоредби за противоконституционни не изисква Конституционният съд да определя нови формули. То възстановява задължението на Народното събрание да приеме ясна, завършена и съобразена с Конституцията уредба. Останалите части на ЗДБРБ за 2026 г., включително бюджетните параметри, могат да действат самостоятелно.

VIII. ИСКАНИЯ ЗА СЪБИРАНЕ НА ДОКАЗАТЕЛСТВА И КОНСТИТУИРАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ИНСТИТУЦИИ

Молим Конституционният съд да изиска от Народното събрание пълната законодателна преписка по законопроект № 52-602-01-19 от 1 юли 2026 г., включително:

- законопроекта, решението на Министерския съвет и мотивите;
- актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2026–2028 г.;

- докладите за първо и второ гласуване на Комисията по бюджет и финанси и становищата на останалите комисии;
- всички предложения между първото и второто гласуване, отнасящи се до § 11, § 21 и § 46;
- стенографските протоколи от пленарните заседания, на които законопроектът е обсъден и приет;
- протоколите и резултатите от гласуванията по оспорените разпоредби;
- постъпилите становища на държавни органи и на представителните организации на работниците, служителите и работодателите.

Молим да бъде изискано от Висшия съдебен съвет решението и пълното становище на пленума от 26 юни 2026 г. по проекта на ЗДБРБ за 2026 г., както и данните, въз основа на които е изчислен ефектът на § 21, т. 1 върху възнагражденията.

Молим да бъдат изискани от Министерството на труда и социалната политика и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ становища относно:

- начина, по който § 11, т. 1–4 следва да се прилага при непълни месеци, непълно работно време, сумирано изчисляване и остатъчни часове;
- съвместимостта на новия чл. 355, ал. 1–4 от Кодекса на труда с чл. 9, ал. 1–5 от Наредбата за трудовата книжка и трудовия стаж;
- административните действия и информационните промени, необходими за прилагането;
- подготовката, сроковете и консултациите по законопроекта, предвиден в § 46, ал. 2.

Молим като заинтересовани институции да бъдат конституирани Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, Висшият съдебен съвет, Националният осигурителен институт, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, омбудсманът на Република България, Комисията за защита от дискриминация и Висшият адвокатски съвет.

Молим да бъдат поканени да представят становища национално представителните организации на работниците и служителите и на работодателите, Съюзът на съдиите в България, Асоциацията на българските административни съдии, Камарата на следователите в България и Асоциацията на прокурорите в България, както и специалисти от науката и практиката в областта на конституционното, трудовото и осигурителното право и устройството на съдебната власт.

ПЕТИТУМ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България молим Конституционния съд:

1. Да допусне настоящото искане за разглеждане по същество.
2. Да установи противоконституционността на § 11, т. 1–4 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн., ДВ, бр. 69 от 31 юли 2026 г.), а след влизането им в сила — на чл. 355, ал. 1 от Кодекса на труда в частта „часове,“; чл. 355, ал. 2; чл. 355, ал. 3 в частта, изменена с § 11, т. 3; и чл. 355, ал. 4 от Кодекса на труда, като противоречащи на принципа на правовата държава и изискванията за правна сигурност, яснота, предвидимост и съразмерност по чл. 4, ал. 1; на принципа на равенство по чл. 6, ал. 2; на особената закрила на труда по чл. 16; и на правото на труд и гарантираните трудови права по чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията.
3. Да установи противоконституционността на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт в редакцията, създадена с § 21, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., съответно — ако съдът приеме, че към момента на сезирането изменението не е инкорпорирано — на § 21, т. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., като противоречаща на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1; на принципа на разделение на властите по чл. 8; на независимостта и бюджетната самостоятелност на съдебната власт по чл. 117, ал. 2 и 3; и на изискването статутът на съдиите, прокурорите и следователите да бъде уреден със закон по чл. 133 от Конституцията.
4. Да установи противоконституционността на § 46, ал. 1 и 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. като противоречащи на принципа на правовата държава и изискванията за правна сигурност, предвидимост и съразмерност по чл. 4, ал. 1; на особената закрила на труда по чл. 16; и на правото на труд и правото на минимално трудово възнаграждение по чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията.
5. Да конституира посочените заинтересовани институции, да покани посочените организации и специалисти и да изиска пълната законодателна преписка и останалите посочени доказателства.

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ:

Гор. Тодоров Гор.
Асен Василев Василев
Николай Димитров Димитров

Тамизна Славова Сугандез-Савел
Богдан Ивков Петков

Иордан Ивков Терзиски

Радослав Стефанов Ридарски

Иво Георгиев Мурадаев

Борис Илиев Рачи

Марин Михайлов Бичо

Айлин Кюриген Пехливанова

Ивайло Валентинов Шоме

Бенелин Бенелин Бенелин

Бордан Бачков Борданов

Борис Михайлов Петков

Владислав Иванов Жуков

Темнучка Петрова Петкова

Деница Евтимева Сачева

Анелин Тимков Тимков

Кристина Михайлов (с) 1

Стефан Ниделин Мирев

Азгдор Божинков Ивков

Красен Георгиев Кросов

Илиана Петкова Нещева

Росица Любенова Кирова

Гая Стоянова Василева

Мария Златева Аниминова

Евгений Странов Ивков

Мордана Аенова Яснудькова

Симеон Аносимов Аносимов

Христо Гуртнев Гуртнев

Стефан Арсов Арсов

Валентин Мирзов Мирзов

Георги Темв Станков

~~Николай Нейков Нейков~~

~~Датина Павлов Нейков~~

Георги Ахенов Георгиев

Тошо Любомиров Бинев

Младен Найденов Маринев

Красимир Бориславов Терзиев

~~Румел Димитров Христо~~

Александар Койчев Иванев

Александра Менова Тодиева

Ванка Трапезов Лавренко

Никола Соуцев Савинков

Цвети Вончева Караванев

Килин Стойков Демитиев

Росен Тимирев Шендеров

Христо Бочваров Тенчев

~~Рад Назар Назаров~~

Георги Димитров Георгиев

Кристина Гуртнев Ахенов

Красимир Георгиев Вончев