



ДО

Вх. № 533 - КД
Дата 03.09.2026

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

От: Сдружение „СЪЮЗ ЗА
СТОПАНСКА ИНИЦИАТИВА“
(ССИ), с БУЛСТАТ 000707584,
регистрирано в Регистъра на
синдикалните и работодателски
организации към Софийски градски
съд по фирмено дело № 287/1990 г., с
адрес. гр. София, ул. Позитано 9, ет. 2,
представявано от Председателя на
УС Михаил Кръстев,

чрез д-р Деян Александров Драгиев,
адвокат, ЛНА 1100701110; тел.
0885273145, deyandragiev@dragiev.org,

адрес за връчване на призовки и
съобщения по делото: гр. София, ул.
Позитано 9, ет. 2

по конституционно дело 18/2026 г.
на Конституционния съд на
Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 05.08.2026 г. в Конституционния съд на Република България е подадено под вх. номер 423-КД искане от Омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 11, т. 1-4 и § 46 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., по което е образувано конституционно дело 18/2026 г.

С Ваше Определение от 06.08.2026 г. по конституционно дело 18/2026 г. „Съюзът за стопанска инициатива“ е поканен да представи становище по предмета на делото. С настоящото представяме становището си относно твърдяната противоконституционност съгласно искането на Омбудсмана.

1. Конституционноправна уредба на труда



КРБ залага в своя преамбюл водещото начало, че България е „демократична, правова и социална държава“. Едно от измеренията на социалната държава е в регламентация на социалните права на гражданите и създаването на гаранции и защитни механизми за упражняването им.

Чл. 16 КРБ изрично урежда правото на труд като гарантирано и защитено от закона.

Това се доразвива от чл. 48 КРБ, според който се създава позитивното задължение на държавата да създаде условия за упражняването на правото на труд. Останалите разпоредби очертават конкретни приложни полета на правото на труд или защитени категории трудещи се – свобода на предоставянето на труд; забрана за принудителен труд; гарантиране на правото на труд на лицата с увреждания; право на здравословни и безопасни условия на труд, на минимално трудово възнаграждение и на заплащане, съответстващо на извършената работа, както и на почивка и отпуск, при условия и по ред, определени със закон. Важно е да се отбележи, че ал. 5 на чл. 48 КРБ делегира на закона да конкретизира условията за упражняване на тези права. С оглед на това уредбата в КРБ има общ характер, който бива конкретизиран и дообогатяване от законовите и подзаконовите норми.

2. Право на провеждане на държавна политика в сферата на трудовите отношения

Конституционния съд на РБ приема трайно, че определянето на конкретните критерии и механизми за придобиване или зачитане на права е въпрос на законодателна целесъобразност (напр. така Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г.).

В законодателния процес законодателят следва да съобразява съответствието на закона с императивните конституционни норми и принципи, но от друга страна законодателят определя и реализира целесъобразността на нормативната уредба (така напр. Решение № 8 от 21.07.2022 г. по к.д. 4/2022 на Конституционен съд).

Имайки предвид това, считаме, че законодателят има правото и не нарушава Конституцията на РБ в рамките на очертавания конституционен режим да направи изменения и реформи на режима на трудовите отношения. Нещо повече, тяхната модернизация с оглед на съвременните реалности на труда и трудовия пазар е дори не само право, а и задължение на законодателя.

3. Законовите изменения в режима на чл. 355 КТ не противоречат на изискванията за стабилност и предвидимост на законодателството и на основното начало на правовата държава

3.1. Конституционната уредба на труда, както беше посочено в т. 1, създава общата рамка и задава позитивните задължения на държавата за създаване на условия за упражняване на трудовите права и гарантирането им. На ниво КРБ липсва уредба, която да очертава даден механизъм или модел за изчисляване на трудов стаж. Конституцията гарантира труда и основните трудови права (чл. 16 и чл. 48 КРБ), но не въздига конкретна математическа формула или мерна единица за изчисляване на



трудовия стаж в конституционен принцип. Законната делегация от чл. 48, ал. 5 КРБ изрично показва, че ратиото на конституционната уредба ще следва да се реализира чрез приложението на закон и именно закона развива правния институт на трудовия стаж. В КТ законодателят разполага със законодателната свобода да уреди механизми и модела за определяне и изчисление на трудовия стаж с оглед на целесъобразността на законодателя, но и в рамките на конституционната уредба. По тази причина не считаме, че въведеното в изменението на чл. 355 КТ представлява, само по себе си, колизия с КРБ. Конституцията никога не е задавала на своето равнище правила или параметри относно този институт.

3.2. Изменената уредба на чл. 355 КТ не е вътрешно противоречива или обективно неприложима.

Законова норма би била противоконституционна поради неяснота единствено когато е обективно неприложима, лишена от минимално съдържание или допуска пълен административен произвол, съгласно практиката на Конституционния съд (в този смисъл например Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 8 от 17 юли 2025 г. по к. д. № 15/2024 г).

Чл. 355 КТ след изменението от 2026 г. притежава вътрешна логика и систематична приложимост. Разпоредбите му изграждат последователен йерархичен модел на изчисление.

- Чл. 355, ал. 1 посочва мерните единици: „часове, дни, месеци и години“. Използването на часа като измерител на труда не е прецедент и се прилага в рамките на трудовия режим съгласно КТ – така например чл. 349 ал. 1 т. 13-14 от КТ; Чл. 355 ал. 1 от КТ.
- Чл. 355, ал. 2 КТ регламентира признаването на един ден: пълното законоустановено работно време за деня (до 8 часа по чл. 136, ал. 3 КТ или установеното за служителя намалено работно време) дава един ден стаж, а при непълно работно време (чл. 138 КТ) стажът се отчита пропорционално (напр. 4 часа при 8-часов ден дават 0,5 дни стаж). Тази уредба също отговаря и на съществуващите понятия в нормите на КТ – така например чл. 136 ал. 3 от КТ; чл. 138 ал. 1 от КТ; чл. 355 ал. 2 от КТ.
- Чл. 355, ал. 3 определя кога календарният месец се зачита за цял месец стаж — при изработване на всички работни дни по приложимия график за месеца. Чл. 355, ал. 4 КТ изгражда годишния стаж от 12 признати месеца (Чл. 355 ал. 4 от КТ).
- Чл. 355, ал. 5 КТ урежда отчетния (удостоверителен) ред — трудовият стаж се изчислява и вписва поотделно за всяко паралелно трудово правоотношение, което е необходимо за определяне на индивидуалните задължения на съответния работодател, респективно права на служителя (напр. отпуск). Чл. 355, ал. 6 КТ установява материалноправната граница — при упражняване на субективни права по КТ (напр. достигане на 10 години стаж за обезщетение по чл. 222, ал. 3 КТ) не може да се признава повече стаж от реално изтеклото календарно време, с което се предотвратява неправомерно кумулиране и дублиране на времеви периоди.



Разпоредбите не могат да се характеризират с неяснота, не въвеждат чужди за съществуващата уредба в КТ понятия, те са обективно приложими и не са противоречиви.

3.3. Изменението на чл. 355 КТ не е дискриминативно и не води до неравнопоставеност в нарушение на чл. 16 КРБ.

Принципът на равенство пред закона (чл. 6 КРБ) изисква сходни случаи да се третираят еднакво, а различните — съобразно тяхната специфика. В чл. 6, ал. 2 от Конституцията равенството на гражданите пред закона е закрепено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Той е общ за цялата правна система и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията, както и за нормотворческата дейност. Проявата му е в две направления: забрана за произволно неравнопоставяне и повеля за равно третиране. Забраната за произвол важи спрямо трите власти. По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното, при положение че няма същностно оправдание за някакво отклонение. Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон. (така напр. Решение №1 по к. д. №8 /2004 г.; Решение № 3 от 27. 6. 2013 г. по к. д. № 7/2013 г.; Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к.д. 13/2021 на Конституционен съд).

Не би могло да има дискриминация, ако са налице обективни критерии за диференциация. По отношение на непълното спрямо пълното работно време, пропорционалното зачитане на стажа при непълно работно време отразява реалния обем положен труд, което има обективен характер. Самият чл. 138, ал. 3 КТ изрично предвижда, че поставянето на определени трудови права в зависимост от продължителността на отработеното време не съставлява дискриминация. Различният календарен брой работни дни през месеците (между 19 и 23) е обективно астрономическо и календарно обстоятелство, а не заложена в закона дискриминация. Правилото на чл. 355, ал. 3 КТ би се приложило напълно еднакво към всички работници в рамките на съответния календарен месец.

4. Изменението на чл. 355 КТ не е процесуално неконституционно съобразно

Съгласно изричната норма на § 1а, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за нормативните актове (ЗНА) законопроектите за държавния бюджет са освободени от изискванията за обществени консултации и предварителна оценка на въздействието по глави втора и трета от ЗНА. Следователно липсата на предварителна оценка не представлява порок на производството по приемане на законопроекта в Народното събрание.

По отношение на допустимостта на материалноправни изменения през преходните и заключителни разпоредби на бюджетния закон:



В практиката на КС е категорично възприето, че Конституцията не забранява чрез преходните и заключителни разпоредби на ежегодните закони за държавния бюджет да се изменят или допълват други закони, когато съществува пряка или функционална връзка с приходите, разходите и изпълнението на бюджета (така напр. Решение № 1 от 31.03.2011 г. по к.д. № 22/2010 г.; Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г.)

Трудовият стаж по чл. 355 КТ е основен юридически факт, пораждащ преки парични задължения за държавния и общинските бюджети в качеството им на работодатели на стотици хиляди служители в бюджетната сфера. Трудовият стаж определя размера на допълнителното трудово възнаграждение за придобит трудов стаж и професионален опит, което е задължителен елемент от brutната работна заплата и пряко формира разходната част на републиканския и общинските бюджети. Продължителността на стажа обуславя правото и размера на обезщетенията при пенсиониране по чл. 222, ал. 3 КТ (от 2 до 6 brutни заплати) и обезщетението за неизползван отпуск по чл. 224 КТ, които за училища, детски градини, лечебни заведения и държавни органи се изплащат директно от бюджетни субсидии и трансфери.

Признаването на стажа влияе върху осигурителния доход и данъчната основа, върху които се начисляват задължителни осигурителни вноски и данък по ЗДФЛ.

Следователно прецизирането на методиката за изчисляване на стажа (в часове и пропорционално при непълно работно време) има като ефект оптимизиране и финансова дисциплина при разходването на публични средства, което може да обоснове функционалната ѝ връзка със ЗДБРБ за 2026 г.

5. Изменението на чл. 355 КТ не води до обратно действие на закона

Чл. 5, ал. 3 КРБ забранява обратната сила на наказателните закони. Теорията и практиката на Конституционния съд прави разграничение между същинска и несъщинска ретроактивност.

- Същинска ретроактивност (*stricto sensu*) представлява промяна на правните последици на изцяло завършени в миналото фактически състави (Решение № 5 от 2017 г. на КС). Такава в § 11 не е предвидена, тъй като вече придобитият до 01.09.2026 г. трудов стаж се запазва и не се преизчислява
- Несъщинска ретроактивност (незабавно действие) предполага прилагане на новия режим *занапред* (*ex nunc*) към неприключили правоотношения и за бъдещи периоди на полагане на труд, което е напълно конституционносъобразно (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г.). Хипотезата на прилагане на новия закон към завършено правоотношение, не е равнозначна на обратно действие на новия закон (Решение № 12 от 11.11.2010 г., Решение № 9 от 1996 г. от 1996 г., Решение № 10 от 2011 г. на Конституционния съд на Република България). Обратното би довело до абсурдния резултат трудови правоотношения, които са постоянни и могат да продължат с години напред, да бъдат извън обхвата на действащия закон.

Правните субекти нямат защитено „придобито право“ действащата към момента на възникване на трудовия договор методика за изчисляване на стажа да остане



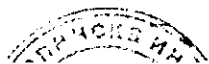
непроменена завинаги (Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к.д. № 12/2016 г.; Решение № 4 от 19.04.2022 г. по к.д. № 14/2021 г.)

Не бива и да се пропуска, че Конституционният съд последователно приема, че правилникът на Народното събрание няма конституционен ранг и евентуални отклонения от процедурните му правила не могат да бъдат самостоятелно основание за противоконституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ (така напр. Решение № 6 от 19.04.2007 г. по к.д. № 3/2007 г.; Решение № 1 от 31.03.2011 г. по к.д. № 22/2010 г.; Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к.д. № 34/1998 г.; Решение № 3 от 10.05.1995 г. по к.д. № 6/1995 г.)

Преходният режим по § 12 от ПЗР предоставя и гаранционен механизъм. По силата на § 12 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. до 31 декември 2026 г. трудовият стаж и съответните права по КТ продължават да се определят по досегашния ред. Този преходен период от 5 месеца (от обнародването на 31.07.2026 г. до 01.01.2027 г.) изключва елемента на внезапност, дава възможност на правните субекти и администрацията да се адаптират и напълно удовлетворява стандартите на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 5 КРБ

С оглед на гореизложеното, считаме, че разпоредбите на § 11, т. 1-4 и § 46 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. не са противоконституционни.

С УВАЖЕНИЕ,



МИХАИЛ КРЪСТЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА



СЪЮЗА ЗА СТОПАНСКА ИНИЦИАТИВА