

Особено мнение
на съдиите Атанас Семов, Янаки Стоилов, Сашо Пенев и Невин Фети
по Решение № 17/2026 г. по к.д. № 15/2026 г.

Подписваме с особено мнение Решение № 17/2026 г. по к.д. № 15/2026 г., защото не сме съгласни с обявяването за противоконституционни измененията в разпоредбите на чл. 355, ал. 1-4 от Кодекса на труда (КТ), направени с §11, т. 1-4 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г.).

1. В мотивите на решението се констатира, че „[н]ачинът на изчисляване на трудовия стаж е въпрос в дискрецията на законодателя“ и че „правомощието на Народното събрание е да създаде и съответно да промени установен начин на изчисляване на трудовия стаж, доколкото това не накърнява конституционно гарантирани права на гражданите“. Посочва се, че „[п]роблемът, който оспорването на извършеното с §11, т. 1-4 ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. изменение поставя, е не дали е конституционно допустимо законодателят да измени съществуващия начин на изчисляване на трудовия стаж, а дали в настоящия случай е конституционно съобразно да го измени чрез преходните и заключителни разпоредби на закона за държавния бюджет“. Следователно доводите за противоконституционност не са по съдържанието на направените изменения, а от формално естество – поради начина, по който те са приети. Тези доводи биха били основателни, ако приемането на измененията е станало по начин, който е несъвместим с Конституцията, т.е. ако са били нарушени изисквания от конституционен ранг, относими към приемането на закона, или са нарушени конституционни принципи. Такива изисквания или конституционни принципи обаче не са посочени.

2. Според мотивите на решението в разпоредбите на чл. 84, т. 1 и т. 2 от Конституцията „конституционният законодател като гаранция за

основните права на гражданите и за разделението на властите е отделил като самостоятелно правомощие на законодателната власт по приемането на закона за държавния бюджет от правомощието му по приемането на другите закони“. Тази част от мотивите на решението противоречи на друга, единодушно приета част от тях: „[в]сички закони, в т.ч. и законът за държавния бюджет, се приемат чрез уредения на конституционно ниво законодателен процес, с едно и също определено в Конституцията мнозинство и имат еднакъв ранг в йерархията на нормативните актове“. Посочването в чл. 84, т. 2 от Конституцията като самостоятелно правомощие на Народното събрание да приема бюджета и отчета за изпълнението му се основава на исторически наложилният се конституционен принцип бюджетът и отчетът за изпълнението му да се приемат от парламента, който принцип е възприет и в българската конституционна уредба. В чл. 84, т. 2 не се посочва нито актът, с който се приема държавният бюджет, нито актът, с който се приема отчетът за изпълнението му. Приемането на държавния бюджет със закон следва от самостоятелното правомощие на Министерския съвет в чл. 87, ал. 2 от Конституцията да изготвя и внася законопроект за държавния бюджет и правомощието на Народното събрание в чл. 84, т. 1 от Конституцията да приема, изменя, допълва и отменя законите, както и от разпоредбата на чл. 86, ал. 2 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), а приемането на отчета за неговото изпълнение с решение на Народното събрание е определено в чл. 139, ал. 2 от същия закон.

Според решението „Съдът отчита, че определени изменения на други закони са пряко обвързани с приходите и разходите на съответния годишен държавен бюджет, защото тези промени са нормативно основание именно за включените в закона за бюджета приходи и разходи, поради което приема, че това е конституционен критерий при преценка за свързаността на съответния закон за годишен държавен бюджет със законите, които са изменени или допълнени с неговите преходни и заключителни разпоредби“. Така обаче се стига до парадоксалната ситуация, че промени в други закони,

дори да са свързани с годишния закон за държавния бюджет, след изтичане на бюджетната година трябва отново да бъдат внесени и приети, за да имат своето неограничено във времето действие.

При обсъжданията на съдържанието на чл. 84 от Конституцията на първо четене във Великото народно събрание се поддържа, че Народното събрание като национален представителен орган приема държавния бюджет, че парламентът е законодателният орган, че той приема едни от най-съществените актове, каквито са тези за бюджета, че Народното събрание трябва да бъде единствен титуляр на законодателната власт, да гласува законите и бюджета на държавата. Не се приема предложението да се създаде подробна конституционна уредба за публичните финанси, т.е. волята на конституционния законодател е да не създава особени правила за приемането на закона за държавния бюджет.

3. Специалните правила, съдържащи се в § 1а от Допълнителните разпоредби на Закона за нормативните актове за законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, са предвидени с оглед спецификата на бюджетната материя. Те не изключват валидността на приетите по предвидения в Конституцията ред годишни бюджетни закони, засягащи всички сфери на обществения живот през публичните финанси, които се обсъждат от всички постоянни парламентарни комисии.

Има различни форми за сътрудничество и консултации, които се осъществяват при приемане на нормативни актове, произтичащи от естеството на материята – предмет на правно регулиране. Така в чл. 3 от Кодекса на труда изрично е закрепено задължението държавата да осъществява регулирането на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпросите на жизненото равнище в сътрудничество и след консултации с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. При приемане на нормативни актове, които уреждат такива отношения,

задължително се осъществява сътрудничество и консултации от Националния съвет за тристранно сътрудничество, който дава мнения по законопроекти, проекти на подзаконови нормативни актове и решения на Министерския съвет, както и по други въпроси, съгласно чл. 3в, ал. 1 КТ. Този механизъм гарантира своевременното участие на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите. При изготвянето на проекта на Закон за държавния бюджет за 2026 г. такива консултации са проведени. Приемането на промени в трудовото законодателство със заключителни разпоредби на годишен бюджетен закон, с който тези промени са предметно свързани, не води до заобикалянето на този механизъм.

4. В чл. 81 ЗПФ изрично е установено правилото, че със законопроекта за държавния бюджет Министерският съвет може да предлага изменения и допълнения в други закони само когато те са свързани със съставянето, изпълнението и отчитането на консолидираната фискална програма, а в чл. 86, ал. 2-6 ЗПФ се определя неизчерпателно съдържанието на закона за държавния бюджет, който има строеж съгласно Закона за нормативните актове и Указ № 883 за прилагането на Закона за нормативните актове. Следователно за допустимостта на приемането на изменения в други закони, които се извършват със закона за държавния бюджет, трябва да съществува обективна, конкретна и обоснована връзка поне с един от четирите етапа на бюджетния процес: съставяне (планиране и прогнозиране на бюджетните приходи, разходи, трансфери), приемане, изпълнение (събиране на приходи, извършване на разходи, управление на бюджетни средства) и отчитане (счетоводно отразяване, бюджетна отчетност, контрол и представяне на резултатите от изпълнението).

Няма съмнение, че уредбата на изчисляването на трудовия стаж поражда преки задължения за бюджетните организации в качеството им на органи по назначаване и работодатели, които ще се прилагат от 01.01.2027 г. Тя рефлектира и върху фискалните задължения към бюджета, които

произтичат и за всички други работодатели. Затова тази уредба се взема предвид в процеса на разработване на бюджета за 2027 г., който се извършва през 2026 г. Това налага извода за наличие на темпорална връзка на измененията, която в решението се пренебрегва.

Същевременно в решението е прието, че „макар одобряването на годишно бюджетно законодателство да е основен етап в бюджетния процес от гледна точка на демократичната отчетност, едногодишната перспектива за бюджетно планиране представлява ограничена основа за стабилни финансови политики, тъй като повечето мерки имат последици, които далеч надхвърлят годишния бюджетен цикъл. Ефективното средносрочно фискално планиране е това, което укрепва доверието във фискалната политика и създава реална основа за намаляване на дефицита и на дълга“. Прието е също, че „[о]т принципа на непрекъснатост между финансовите години, който изисква и обуславя органична свързаност между бюджетите според тяхната хронологична последователност, следва не само изискване за формално счетоводно изравняване на годишните държавни бюджети, но и изискване за средносрочна и дългосрочна икономическа стабилност“. Въпреки собствените си доводи, Съдът прави извод, че „промените в чл. 355 КТ нямат отношение към държавния бюджет за 2026 г., защото няма да действат в периода, оставащ до края на бюджетната година“. Така в решението се изтъква принципът на непрекъснатост между финансовите години, но се отрича компетентността на Народното събрание да прави изменения в действащи закони, свързани с бюджетни въпроси, които да осигурят тази непрекъснатост.

Връзката между предвидената промяна в КТ за изчисляване на трудовия стаж и годишния бюджетен закон е мотивирана в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза, представляваща мотиви към законопроекта за държавния бюджет според чл. 79, ал. 4 ЗПФ, с цел „[и]зсветляване на икономиката и справянето с недекларирания труд, което да доведе до повишаване на събираемостта от осигурителни вноски и

данъци“. Отложеното във времето действие на промените в чл. 355, ал. 1-4 КТ от началото на следващата година не води до липса на връзка с бюджетните отношения за 2026 г. Тези изменения са в сила от 1 септември 2026 г. и трябва да бъдат съобразени при разработването на бюджета за 2027 г. за постигането на тази цел.

5. Смятаме, че мотивите на решението водят до ограничаване на осъществяването на законодателната функция на Народното събрание (чл. 62, ал. 1 от Конституцията), защото нито в Конституцията, нито в Закона за нормативните актове, нито в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание се съдържа изрична забрана с годишния закон за държавния бюджет да се правят изменения в други закони, които са свързани с бюджетната материя. Позоваването в мотивите на решението на чл. 81 от Закона за публичните финанси не е основание за Конституционният съд чрез решенията си да въведе ограничения за прилагане на чл. 62, ал. 1, предложение първо и чл. 84, т. 1 от Конституцията (Народното събрание да изменя законите) и Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, в разпоредбата на чл. 35, ал. 2 от който се посочва, че правилата за отменяне, изменение и допълване на други нормативни актове се включват в заключителните разпоредби. Конституционният съд не може да определя дали приетите изменения да действат само през съответната бюджетна година.

6. В решението си Конституционният съд споменава за конституционна или законова уредба на други държави членки относно бюджета. В чл. 110, ал. 4 от Основния закон на Федерална република Германия се съдържа изрична уредба за съдържанието на годишния бюджетен закон, но следва да се съобразява и редът, предвиден в германското законодателство за изменения в други закони при развитието на бюджетната процедура. В други Конституции на държави членки на Европейския съюз уредбата е различна. Безспорно чуждестранната конституционна уредба, особено когато е изследвана задълбочено в нейната

цялост, е полезна за юридическото познание. Тя обаче не следва да се пренася механично и да се извежда като правило (непредвидено в Конституцията или закон) чрез произнасяне на Конституционния съд, защото това води до ограничаване на законодателната компетентност на Народното събрание, без да се отчита конституционната и законова уредба в Република България.

7. Бюджетната процедура е непрекъснат цикъл от последователни и взаимно обвързани етапи на съставянето, приемането, изпълнението и приемането на отчета за изпълнение на държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване и бюджета на Националната здравноосигурителна каса и взаимоотношения между тези бюджети.

Мотивите на решението са в противоречие с приетото в Решение № 1/2011 г. по к.д. № 22/2010 г. относно ПЗР на ЗДБРБ за 2011 г., че „преходните и заключителните разпоредби на даден закон са негова обособена част и поначало могат да имат неограничено във времето действие“ и с приетото в Решение № 10/2012 г. по к.д. № 15/2011 г. относно ПЗР на ЗБДОО за 2012 г., че „[п]рактика на Народното събрание, основана на Закона за нормативните актове (ЗНА) и Указа за неговото прилагане, е със заключителните разпоредби на закони да се регулира изменяне и допълване на други закони, с които първите имат пряка връзка“. Чрез решението се преодолява непостигането на мнозинство в Решение № 1/2020 г. по к.д. № 17/2018 г. относно ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г., но се създава друг проблем – отричане на възможността със заключителни разпоредби да се правят изменения с трайно действие извън съответната бюджетна година в закони, които уреждат обществени отношения, свързани с бюджета. Към изискването за връзка между обществените отношения – предмет на правно регулиране (каквато смятаме, че е необходимо да съществува), се създава и ограничение за действие във времето на измененията, съобразени с действието на годишния закон за държавния бюджет – „да действат в периода, оставащ до края на бюджетната година“. Предвиденото влизане в сила на измененията

в чл. 355, ал. 1-4 КТ от 01.01.2027 г. води до предвидимост на правната уредба, до спазване на принципа на прозрачност и законосъобразност при управлението на публичните финанси (чл. 20, т. 7 и т. 9 от Закона за публичните финанси), до по-добро планиране на бюджетните приходи и разходи и не противоречи на принципи или правила с конституционен ранг.

В тази си част решението е мотивирано с несъдържащи се в Конституцията изисквания относно заключителните разпоредби на годишния закон за държавния бюджет и за действието на правните норми във времето. Така недопустимо се ограничава дискрецията на Народното събрание в законодателния процес.

В заключение смятаме, че измененията в чл. 355, ал. 1-4 от Кодекса на труда, приети с §11, т. 1-4 ПЗР на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., не са противоконституционни поради това, че „са извършени по начин, който е несъвместим с изискванията на Основния закон относно правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 2 от Конституцията“. Съдът е следвало да се произнесе дали съдържанието на оспорените разпоредби съответства на прогласените в Конституцията основни права и принципи.

съдия Атанас Семов

съдия Янаки Стоилов

съдия Сашо Пенев

съдия Невин Фети