



**БЪЛГАРСКА
СТОПАНСКА
КАМАРА**

О ПОДКРЕПА НА БЪЛГАРСКИЯ БИЗНЕС ОТ 1980 Г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 495-281
Дата 25.08.2026

Адрес: 1527 София, ул. Чатал Даша 76
Тел.: +3592 932 09 11
факс: +3592 987 26 04
E-mail: office@bia-bg.com Web: www.bia-bg.com
FB: www.facebook.com/BIA.Bulgaria

Изх. № 10-02-2/25.8.2026 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

**ОТ
БЪЛГАРСКА СТОПАНСКА КАМАРА
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 18/2026 г.
(присъединено към дело № 15/2026)**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 06 август 2026 г. по к. д. № 18/2026 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване 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, обн. ДВ, бр. 69/31.07.2026 г., като е присъединил образуваното по него к. д. № 18/2026 г. към к. д. № 15/2026 г., под чийто номер ще се проведе общото производство. Със същото определение Българската стопанска камара е конституирана като заинтересувана страна по делото, като е даден 20-дневен срок за представяне на становище.

Мотивите на вносителя са свързани с несъответствие на посочените разпоредби с принципите на „правовата и социална държава“, прогласени в Преамбюла на Конституцията на Република България, чл. 4, ал. 1, чл. 16, чл. 48, ал. 1 и 5, чл. 84 т. 1 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията, нарушения в законодателния процес по приемане на процесните разпоредби.

Българска стопанска камара не споделя мотивите изложени в искането на омбудсмана.

В допълнение изразяваме следното становище:

1. По отношение на §11 т. 1 - 4 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. и измененията в чл. 355 КТ

В искането на Омбудсмана се твърди, че „продължителността на участието на гражданина в трудовия процес се трансформира в конкретни трудови права, посочени в чл. 48, ал. 5 – включително минимална работна заплата, трудово възнаграждение и отпуск“. Без да се оспорва, че правата, гарантирани от чл. 48, ал. 5 на Конституцията, произтичат от упражняване на правото на гражданите на труд, в случаите когато то се упражнява в рамките на трудово или служебно правоотношение, при упражняване на правата, гарантирани в Конституцията, пълен обем произтича при полагане на труд при нормална продължителност на работното време, така както е регламентирана в чл. 136 на Кодекса на труда (КТ). Аргумент в тази посока е напр. определянето с Постановление на Министерския съвет на размера на минималната работна заплата (МРЗ) за съответната календарна година, като размерът на МРЗ се определя за един месец и за един час, „при нормална продължителност на работното време 8 часа и при 5-дневна работна седмица“. Друг аргумент е уредбата на чл. 138, ал. 3, изр. 2 от КТ, съгласно която работниците и служителите, които уговорят работа за част от законоустановеното работно време (непълно работно време), „ползват същите права и имат същите задължения, каквито имат работниците и служителите, работещи на пълно работно време, освен ако законът поставя ползването на някои права в зависимост от продължителността на отработеното време, трудовия стаж, притежаваната квалификация и други“. Законът вече е поставил ползването на правото на отпуск в зависимост от продължителността на отработеното време. При непълно работно време с продължителност по-малко от 4 часа Наредбата за работното време, почивките и отпуските, в чл. 23, ал. 2 определя, че „Работникът и служителят, който работи през част от законоустановеното работно време (непълно

работно време), има право на платен годишен отпуск пропорционално на времето, което му се признава за трудов стаж". Т.е. и преди изменението на чл. 355 от КТ, работници и служители, работещи на непълно работно време, в случаите, когато уговореното работно време е под половината от законоустановеното работно време¹ (1, 2 или 3 часа), правото на платен годишен отпуск се определя пропорционално на времето, което се признава за трудов стаж. С изменението на чл. 355 от КТ (ДВ бр. 69 от 31.07.2026 г.) на практика се създава равнопоставеност между наетите на непълно работно време. Следва да се отчита и предназначението на отпуска – да се възстановят силите на работника и служителя, след полагане на труд. Трудно би могла да се подкрепи тезата, че работещ при осем часа и работещ на четири часа имат еднаква потребност от възстановяване на силите. Т.е., както заплащането на труда е обвързано с времето, през което работникът е престираля своя труд, така и правото на отпуск следва да се обвързано с времето. Същото важи и за кумулирането на всички права, свързани с наличието на определен период трудов стаж.

Не споделяме разбирането на омбудсмана, че трудовият стаж по своята „концептуална същност“ непременно трябва да отразява продължителността на участието в трудовото правоотношение. Една утвърдена трудовоправна конструкция не става конституционно правило, само защото е действала десетилетия.

Считаме, че новият подход почива върху обективен и предварително известен критерий – пропорционалното отчитане на продължителността на работното време. Той се прилага еднакво към всички работници и служители и премахва съществуващия праг, при който относително малка разлика в дневната продължителност на труда може да доведе до непропорционално различно признаване на стаж (привилегия, както по отношение на тези, които работят по-малко от 4 часа дневно, така и спрямо тези, които работят на пълен 8-часов работен ден).

Правото на труд не означава еднакво натрупване на стаж при различен обем труд.

В случая непълното работно време не се забранява, не се ограничава достъпът до него и не се създава пречка на лицата да работят. Променя се само скоростта, с която се натрупва един законово определен юридически факт.

Освен това, във всеки един от случаите на права, произтичащи от стажа, **пропорционалността е много по-близка до равното третиране** (и размера на възнаграждението при непълно работно време, платеният годишен отпуск, натрупания професионален опит и допълнително възнаграждение за стаж и опит), а тезата за дискриминация е несъстоятелна.

КС вече е подчертавал в социалната област, че предвидимостта и стабилността са ценности на правовата държава, но не могат да се абсолютизират, така че да блокират промени в социалното законодателство.

В искането се посочват като засегнатата група от промените родители, хора с увреждания, учаци, пенсионери, лица, които се грижат за близки, и директно се прави предположение, че те по-често работят на непълно време, без да се представят емпирични данни за структурата на засегнатата група и без да се обоснове защо всяко различно третиране според количеството положен труд е необосновано.

По правото на ЕС работникът на непълно работно време действително не може да бъде третиран по-неблагоприятно само поради непълната си заетост, но самата клауза 4 от Рамковото споразумение за работа при непълно работно време² допуска *pro rata temporis*, когато естеството на съответното право го оправдава. Следователно не може от самото наличие на пропорционалност да се изведе автоматично дискриминация.

По дело *Greenfield*, *C-219/14* и по *дело C-486/08* Съдът на ЕС изрично приема³, че ***pro rata temporis* може да бъде подходящ при отпуск, придобит за период на непълно работно**

¹ чл. 355, ал. 2 КТ в редакцията от ДВ бр. 100 от 10 декември 1992 г.

² 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 (CEEP) и Европейската конфедерация на профсъюзите

³ (36) Този извод не се разколебава от прилагането на принципа *pro rata temporis*, предвиден в клауза 4, точка 2 от Рамковото споразумение за работа при непълно работно време.

(37) Въсъщност, макар да е вярно, както **Съдът вече е приел, че прилагането на този принцип е подходящ при определянето на годишния отпуск, полагащ се за период на работа на непълно**

време. Съдът посочва също така, че „съгласно Директива 2003/88 минималният платен годишен отпуск трябва да се изчислява с оглед на изработените и предвидени в трудовия договор дни, часове и/или части от тях“.

§11 не засяга придобити вече права.

Твърдението на омбудсмана, че е извършена рязка реформа „без преходни гаранции“, напълно игнорира предвидения в §12 от ПЗР преходен режим.

§12 от същия закон изрично постановява, че до 31 декември 2026 г. трудовият стаж и съответните права по КТ се определят по досегашния ред. Това практически елиминира и аргумента за обратно засягане на вече придобит трудов стаж. Дори за възникналите вече трудови правоотношения до влизане в сила на измененията ще се приложи старият режим на натрупване на 4-месечен трудов стаж за упражняване на правото на ползване на платен годишен отпуск, което по правило е предпоставено от изискване за трудов стаж. До 31.12.2026 г. старото правило остава меродавно, а новата материална последица започва за бъдещ период. Освен това е предвидена и изрична уредба за повече от един трудов договор. Новите ал. 5 и 6 на чл. 355 изрично посочват, че стажът се изчислява поотделно по всяко правоотношение, а при ползване на права по Кодекса не може да се признае повече от календарното време.

В искането неоснователно се твърди, че не е посочен проблемът, който промяната решава, и че липсва ясна легитимна цел, както и че е заобиколен чл. 3, ал. 2 на КТ.

Промените в чл. 355 КТ са подробно аргументирани в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2026-2028 г., която представлява Мотиви към проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ЗДБРБ). Промените са мотивирани като средство за „изсветляване на икономиката и справяне с недекларирания труд, което да доведе до повишаване на събираемостта от осигурителни вноски и данъци. Действащата уредба относно изчисляването на трудовия стаж създава стимул за сключване на фиктивни трудови договори на непълно работно време, обикновено на 4-часов работен ден, без това да води до намаляване на трудовите права“. Тези съображения обосновават връзката на промяната с приходната част на бюджета и с политиката за повишаване на събираемостта. В допълнение са приведени аргументи в посока на създаване на равнопоставеност между лицата, работещи на непълно работно време, синхронизиране на начина на изчисляване на трудовия и осигурителния стаж, който се изчислява в часове, дни, месеци и години, както и създаване на предвидим и лесен за прилагане механизъм за изчисляване на трудовия стаж, което да намалява административната тежест за работодателите.

Предложението за промяна на чл. 355 КТ беше разгледано последователно в рамките на консултацията процедура по приемане на ЗДБРБ в рамките на Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС) – на заседание на Комисията по бюджетна политика към НСТС, проведено на 26 юни 2026 г., така и по време на заседание на НСТС, проведено на 29 юни 2026 г. В този смисъл не споделяме твърдението за липса на социален диалог.

II. По отношение на §46 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г.

Конституцията гарантира право на минимално трудово възнаграждение. Тя не определя дали МРЗ трябва да се актуализира ежегодно, на коя дата и спрямо какъв показател, още по-малко за автоматична годишна индексация по формулата „50% от средната заплата“. Тезата на омбудсмана практически предполага, че при веднъж установена автоматична индексация нейното временно спиране представлява понижаване на социалната защита и, следователно – противоречие със социалната държава.

Следва да се има предвид, че Конституцията гарантира минимално ниво на защита, но не превръща всеки конкретен законов механизъм в необратимо социално право.

работно време, след като за такъв период определянето на по-кратък годишен отпуск в сравнение с този за период на работа на пълно работно време е обосновано от обективни причини, посоченият принцип не може да се приложи с обратно действие по отношение на отпуск, който вече е натрупан през период на работа на пълно работно време.

Дело C-486/08 (33) Впрочем трябва да се констатира, че **безспорно е уместно принципът на pro rata temporis, произтичащ от клауза 4, точка 2 от Рамковото споразумение за работа при непълно работно време, да се прилага за придобиването на годишен отпуск за период на заетост на непълно работно време.** Действително за такъв период намаляването на правото на годишен отпуск спрямо придобития за период на заетост на пълно работно време е оправдано по обективни причини. Обратно, посоченият принцип не може да се приложи ex post за право на годишен отпуск, придобито през период на заетост на пълно работно време.

По отношение на легитимната цел, то и тук има ясно документирана такава. В Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2026-2028 г., промяната е мотивирана с липсата на възможност за отчитане на ключови социално-икономически фактори, включително инфлацията и промените в производителността на труда. Автоматичното нарастване на минималната работна заплата чрез обвързване единствено със средната брутна заплата, както беше въведено с изменението на чл. 244 КТ (ДВ бр. 14 от 2023 г.) е посочено като предпоставка за повишаване на инфлацията и за предприемане на мерки от работодателите за съкращаване на работници и служители, особено в секторите с ниска добавена стойност и в по-слабо развитите региони на страната. Българска стопанска камара обръща внимание, че цитираната промяна в чл. 244 (ДВ бр. 14 от 2023 г.), беше приета по време на Пленарното заседание по време последния работен ден на Народното събрание, без никаква обществено обсъждане и в частност със социалните партньори и никаква оценка на въздействието. Приетият текст беше в противоречие с изискванията на чл. 5, пар. 2⁴ на Директива (ЕС) 2022/2041 относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз, изискващ включването на поне четири критерия при определяне на законоустановените минимални работни заплати в ЕС. Ето защо е напълно оправдано предложението на Министерския съвет за спиране действието на този механизъм до разработването на нов, който да е в съответствие с европейските регулации в тази област.

Към датата на настоящото становище между държавата и социалните партньори е постигнато съгласие по основните критерии на новия механизъм, а проектът за съответните изменения в Кодекса на труда е публикуван за обществено обсъждане.

Освен това връзката между § 46 и бюджета е ясна: автоматичната промяна на МРЗ има преки и косвени последици за редица публични разходи и доходни параметри. Именно подобна непосредствена връзка с приходите и разходите КС вече е приемал като основание материална норма да бъде изменяна чрез преходни разпоредби на бюджетен закон.

Несъстоятелно е и твърдението, че от 1 януари до 31 юли 2026 г. вече са възникнали права по чл. 244, ал. 2 и § 46 ги отнема със задна дата. **Към 31 юли 2026 г. обаче конкретен размер на МРЗ за 2027 г. още не е бил определен. Самият чл. 244, ал. 2 предвижда това да стане до 1 септември.**

Следователно не може да се твърди за вече придобито субективно право на конкретен размер на МРЗ за 2027 г., тъй като механизмът е изменен преди момента, в който трябва да произведе своя основен индивидуализиращ резултат.

Освен това режимът през междинния период е напълно определяем - действа размерът за 2026 г. Следователно липсва неопределеност относно размера на дължимото минимално трудово възнаграждение през преходния период, независимо че продължителността на този период не е предварително фиксирана.

§ 46 макар и не особено добър като законодателна техника, не е непременно противоконституционен. Няма отнет вече определен размер за 2027 г., а възлагането на МС да изготви законопроект по никакъв начин не отнема законодателната власт на НС.

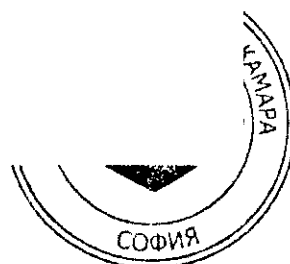
Колкото до наратива за „стабилна законова социална гаранция“, която §46 премахвал, следва да се има предвид, че промените в чл. 244 и създаването на сега действащият механизъм за определяне на МРЗ също не са резултат от някакъв дългогодишен устойчив социален консенсус, който законодателят внезапно разрушава. Той е сравнително нова конструкция от 2023 г., внесена от депутати, съществено преформулирана между двете гласувания в парламента и приета в последните дни на 48-ото НС при трайно противопоставяне на работодателските организации.

В заключение, Българска стопанска камара изразява становище, че искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредбите §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. 69/31.07.2026 г. е неоснователно.

С УВАЖЕНИЕ

ДОБРИ МИТРЕВ

Председател на УС на БСК



⁴ Неотменен към датата на изменение на чл. 244 КТ