



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ
СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Вх. № 501

Дата 24.08.2026

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КНСБ	
СОФИЯ, ПЛ. "МАКЕДОНИЯ" № 1	
Изх. №	11-00-14
Дата:	24.08.2026

по конституционно дело № 15/2026 г.,
към което е присъединено конституционно дело № 18/2026 г.

СТАНОВИЩЕ

ОТ

КОНФЕДЕРАЦИЯТА НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В
БЪЛГАРИЯ (КНСБ),

Относно: искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 11, т. 1 – 4 и § 46 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн., ДВ, бр. 69 от 31.07.2026 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 6 август 2026 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 11, т. 1 – 4 и § 46 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. и отправи покана до Конфедерацията на независимите синдикати в България да представи становище по предмета на делото. Със същото определение конституционно дело № 18/2026 г. е присъединено към конституционно дело № 15/2026 г. за общо разглеждане. КНСБ е уведомена за предоставения ѝ двадесетдневен срок за представяне на становище на основание чл. 20а, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

Конфедерацията на независимите синдикати в България подкрепя искането на омбудсмана и счита, че то следва да бъде уважено.

Според КНСБ оспорените разпоредби поставят въпроси, които надхвърлят обичайните граници на законодателната целесъобразност. Те засягат два основни института на трудовото право – трудовия стаж и



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

минималната работна заплата – чрез законодателни решения, които имат пряко отражение върху конституционно защитени трудови и социални права.

Предметът на конституционния контрол следва да бъде разгледан в светлината на прогласения в Преамбюла модел на България като **правова и социална държава**, на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, на специалната конституционна закрила на труда по чл. 16 и на правата по чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията. По отношение на § 46 релевантни са и конституционните правила относно осъществяването на законодателната власт и законодателната инициатива.

Позоваването в настоящото становище на Кодекса на труда, правото на Европейския съюз и практиката на Съда на Европейския съюз има систематична и подкрепяща функция при определяне на съдържанието и обхвата на конституционната закрила и не цели разширяване на предмета на производството извън допуснатото от Конституционния съд искане.

I. КОНСТИТУЦИОННАТА ЗАКРИЛА НА ТРУДА КАТО ЕЛЕМЕНТ НА ПРАВОВАТА И СОЦИАЛНАТА ДЪРЖАВА

Преамбюлът на Конституцията прогласява решимостта да бъде създадена „демократична, правова и социална държава“. Съгласно чл. 16 от Конституцията трудът се гарантира и защитава от закона. Член 48, ал. 1 признава правото на труд и възлага на държавата задължението да се грижи за създаване на условия за неговото осъществяване, а чл. 48, ал. 5 изрично установява правата на работниците и служителите на минимално трудово възнаграждение, на заплащане, съответстващо на извършената работа, както и на почивка и отпуск.

Тези разпоредби очертават конституционна сфера на засилена закрила. Законодателят безспорно има свобода да конкретизира условията и реда за упражняване на трудовите права, но тази свобода не включва възможността чрез законодателната техника или чрез промяна на правопораждащите предпоставки да се обезсмисля или непропорционално да се ограничава самото защитено право.

Особено пряко приложимо към настоящия спор е **Решение № 12 от 11.11.2010 г. по к.д. № 15/2010 г.** Конституционният съд квалифицира правото на отпуск като основно конституционно право по чл. 48, ал. 5, непосредствено свързано с правото на труд по чл. 48, ал. 1, и приема, че платеният годишен отпуск има предназначението да даде възможност на работника да възстанови работната си сила. В същото решение Съдът свързва закрилата на работниците



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

и служителите с принципа на социалната държава, отчитайки тяхното по-слабо икономическо положение в индивидуалното трудово правоотношение.

От особено значение е и фактът, че в същото Решение № 12/2010 г. Конституционният съд обявява за противоконституционна част от тогавашния чл. 224, ал. 1 КТ поради ограничаване на правото на обезщетение за неизползван отпуск и възникналата правна несигурност, като изрично свързва конституционната оценка с чл. 48, ал. 5 във връзка с чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията. Това решение не означава, че всяко пропорционално изчисляване според трудовия стаж е само по себе си противоконституционно, но установява принципно важния стандарт, че **законодателната намеса в начина, по който трудовият стаж определя обема или упражняването на правото на отпуск, подлежи на реален конституционен контрол за последиците си.**

Именно този стандарт е приложим към § 11, т. 1 – 4.

II. ПО § 11, Т. 1 – 4 ОТ ПЗР – ПРОМЯНАТА В ИНСТИТУТА НА ТРУДОВИЯ СТАЖ

1. Трудовият стаж не е техническа отчетна величина, а юридически факт, пораждащ трудови права

По действащата до оспореното изменение уредба чл. 351, ал. 1 КТ определя трудовия стаж като времето, през което работникът или служителът е работил по трудово правоотношение, освен ако Кодексът или друг закон предвижда друго. Съгласно досегашния чл. 355, ал. 2 КТ за един ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителът е работил най-малко половината от законоустановеното за него работно време за деня по едно или няколко трудови правоотношения.

Оспореният § 11, т. 1 – 4 променя този модел, като въвежда пропорционално отчитане на трудовия стаж при непълно работно време. Именно тази принципна промяна е предмет на искането на омбудсмана.

КНСБ счита за съществено да се подчертае, че предмет на промяната не е начинът за водене на статистическа или административна отчетност. Трудовият стаж представлява юридически факт, с който трудовото законодателство свързва възникването, упражняването или размера на редица права.



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Това следва непосредствено от самия Кодекс на труда. Например правото на ползване на платен годишен отпуск при първо постъпване на работа е свързано с придобиването на определен трудов стаж, а размерът на основния платен годишен отпуск е не по-малко от 20 работни дни. Кодексът съдържа и множество други хипотези, при които продължителността на трудовия стаж има правно значение.

Следователно промяната в начина на изчисляване на трудовия стаж **автоматично се разпространява върху други трудовоправни институти**, без да е необходимо те формално да бъдат изменяни един по един. Именно поради тази системна функция на трудовия стаж законодателят е бил длъжен предварително да изследва всички правни последици от промяната.

2. Трудовият и осигурителният стаж изпълняват различни правни функции

Един от аргументите, разгледани и в искането на омбудсмана, е стремежът към сближаване на начина за изчисляване на трудовия и осигурителния стаж.

Според КНСБ подобна административна или методологична цел не е достатъчна сама по себе си, за да обоснове избрания законодателен подход.

Трудовият и осигурителният стаж са самостоятелни правни институти. Трудовият стаж е институт на трудовото право и е свързан с продължителността на участието в трудово правоотношение и с трудовите права, които законът поставя в зависимост от него. Осигурителният стаж изпълнява различни функции в системата на държавното обществено осигуряване.

Различните функции на двата института изискват отделна оценка на последиците от тяхното изчисляване. Самото постигане на математическа еднаквост между тях не е конституционна ценност, която може да оправдае ограничаване на права, защитени от чл. 16 и чл. 48 от Конституцията.

3. Новият режим засяга особено чувствително работещите на непълно работно време

Работата на непълно работно време е законно призната форма на организация на труда. Кодексът на труда изрично установява, че работниците и служителите на непълно работно време не могат да бъдат поставяни в по-неблагоприятно положение **само поради непълната продължителност на**



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

работното им време в сравнение със съпоставими работници на пълно работно време. Те ползват същите права и имат същите задължения, освен когато законът поставя определени права в зависимост от отработеното време, трудовия стаж, квалификацията или други обективни предпоставки. Това следва от чл. 138, ал. 3 КТ. Общата забрана за пряка и непряка дискриминация по чл. 8, ал. 3 КТ също изрично включва различията в продължителността на работното време.

Сходен, но не идентичен стандарт установява и правото на Европейския съюз. Клауза 4, т. 1 от Рамковото споразумение към Директива 97/81/ЕО предвижда, че работещите на непълно работно време не следва да бъдат третирани по-неблагоприятно само поради непълното работно време, освен ако различното третиране е оправдано от обективни причини. Клауза 4, т. 2 допуска принципа *pro rata temporis* „при необходимост“. Клауза 4, т. 4 допуска достъпът до определени условия да бъде поставян в зависимост от трудов стаж, изработено време или доход само когато това е обективно оправдано.

КНСБ изрично подчертава, че **правото на ЕС не забранява принципно прилагането на *pro rata temporis***. Съдът на Европейския съюз е приемал, че намаленото работно време може в определени случаи да представлява обективен критерий за пропорционално определяне на определени права, включително на платен годишен отпуск.

Това обаче не разрешава конституционния проблем в настоящия случай.

Проблемът е, че § 11 не прилага пропорционалността спрямо **конкретно право след преценка на неговата правна природа**, а я въвежда в самия общ правопораждащ институт „трудов стаж“. По този начин един и същи математически механизъм потенциално се пренася върху разнородни права с различно предназначение и защитна функция.

Именно тази генерализация изисква убедителна обосновка за необходимост, подходящост и съразмерност, каквато от законодателната уредба не се установява.

4. Особено значим е рискът за конституционното установено право на платен годишен отпуск

Омбудсманът изрично анализира хипотезата на работник, който работи ежедневно по четири часа при петдневна работна седмица, и сочи риска при новото изчисляване на трудовия стаж размерът на отпуска, свързан с



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

признатия стаж, да бъде редуциран по начин, който фактически води до съществено съкращаване на годишния период на почивка.

Тъкмо тук следва да бъде приложен стандартът от Решение № 12/2010 г. на Конституционния съд: отпусъкът не е паричен бонус, производствен стимул или възнаграждение за количество положен труд. Той е основно социално право с възстановителна функция.

Националното законодателство установява минимум от 20 работни дни основен платен годишен отпуск. Същевременно чл. 7, параграф 1 от Директива 2003/88/ЕО изисква всеки работник да разполага с **най-малко четири седмици платен годишен отпуск**, а правото е закрепено и в чл. 31, параграф 2 от Хартата на основните права на ЕС.

Следователно юридическият въпрос не е дали при непълно работно време изобщо е допустима пропорционалност. Допустима е. Въпросът е дали чрез изменение на общия институт на трудовия стаж националното право може да произведе резултат, при който работник, който работи през всички пет работни дни на седмицата, да остане с период на реална годишна почивка под защитения минимум.

Ако прилагането на оспорената норма води до описания от омбудсмана резултат – например 10 работни дни отпуск за работещ пет дни седмично по четири часа – това би означавало две, а не четири работни седмици годишен отпуск. Подобен резултат не би могъл да бъде съвместен нито със защитната функция на чл. 48, ал. 5 от Конституцията, нито с минималната гаранция на чл. 7 от Директива 2003/88/ЕО.

Тук е и съществената разлика между допустимото при определени права прилагане на *pro rata temporis* и универсалното му пренасяне чрез трудовия стаж. Съдът на ЕС допуска пропорционалност при непълно работно време, но едновременно категорично поддържа минималното право на всеки работник на четири седмици платен годишен отпуск.

5. Принципът на правовата държава изисква оценка на всички последици от промяната

Промяната засяга правно понятие, използвано в множество други разпоредби. Оттам възниква задължение законът да уреди достатъчно ясно последиците за заварените и бъдещите правоотношения, за съчетаването на различни периоди трудов стаж, както и за правата, чиито предпоставки се натрупват във времето.



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Омбудсманът подробно поставя въпросите, които възникват при различни хипотези на непълно работно време и при едновременно съществуване на повече от едно трудово правоотношение.

Конституционният съд последователно извежда от чл. 4, ал. 1 изискванията за правна сигурност и предвидимост. В Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к.д. № 1/2017 г. Съдът свързва защитата на оправданите правни очаквания с необходимостта да бъдат избягвани „внезапни, неочаквани и непропорционални на конституционните стандарти законодателни промени“.

Този стандарт има особена тежест, когато промяната не засяга само техническия начин за отчитане на период от време, а **променя юридически факт, върху който се изгражда цяла система от субективни трудови права.**

Поради изложеното КНСБ счита, че § 11, т. 1 – 4 не осигурява необходимата степен на правна предвидимост и пропорционалност и създава реален риск от отслабване на конституционната закрила на труда в противоречие с принципите на правовата и социалната държава, чл. 4, ал. 1, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията.

6. Избраната законодателна мярка не е достатъчно обоснована от гледна точка на необходимостта и съразмерността

Доколкото като основание за промяната се сочи необходимостта от противодействие на практики, при които формално се уговаря непълно работно време, а фактически се полага труд над договорената продължителност, следва да се отчете, че оспорената мярка не е насочена непосредствено към самото нарушение. Тя изменя начина на изчисляване на трудовия стаж за всички работници и служители, които законосъобразно полагат труд при непълно работно време, независимо от наличието или липсата на нарушение от страна на работодателя.

При подобна законодателна конструкция възниква въпросът дали преследваната цел не може да бъде постигната чрез по-преки и по-малко засягащи трудовите права средства – засилен контрол върху фактически отработеното време, ефективни санкционни механизми и други мерки срещу недеklarирания труд. При липса на анализ защо подобни средства са недостатъчни, не се установява убедително защо за отстраняването на конкретна неправомерна практика е необходимо да бъде променен общият правопораждащ институт на трудовия стаж за всички работещи на непълно работно време.



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

III. ПО § 46 ОТ ПЗР – СУСПЕНДИРАНЕТО НА ЗАКОНОВИЯ МЕХАНИЗЪМ ЗА МИНИМАЛНАТА РАБОТНА ЗАПЛАТА

1. Минималното трудово възнаграждение е изрично конституционно право

Член 48, ал. 5 от Конституцията изрично поставя **минималното трудово възнаграждение** сред основните права на работниците и служителите.

Конституцията не предписва конкретен размер или математическа формула за определянето му. Следователно законодателят може да изменя механизма, чрез който минималната работна заплата се определя.

Тази свобода обаче не означава, че действащата законова гаранция може да бъде суспендирана без едновременно да бъде въведен ясен заместващ режим, когато резултатът е неопределеност относно начина и момента, в който конституционно защитеното право ще бъде конкретизирано.

Действащият чл. 244, ал. 2 КТ е пределно определен: минималната работна заплата за следващата календарна година се определя до 1 септември на текущата година в размер на 50 на сто от средната брутна работна заплата за дванадесетмесечния период, включващ последните две тримесечия на предходната и първите две тримесечия на текущата година. Член 244, ал. 3 допълнително предвижда, че така определеният размер не може да бъде понижен от минималната работна заплата за предходната година.

Оспореният § 46 прави нещо различно от замяната на една формула с друга. Той предвижда през 2026 г. механизмът по чл. 244, ал. 2 КТ да не се прилага, като едновременно възлага подготовката на бъдеща промяна в уредбата и запазва минималната работна заплата на равнището за 2026 г. „до приемането на промените“. Омбудсманът изрично основава възражението си на липсата на завършен алтернативен механизъм, конкретен срок за неговото приемане и достатъчни преходни гаранции.

2. Неопределеният преходен режим противоречи на изискването за правна сигурност

КНСБ не поддържа, че съществува конституционно право именно на формулата по чл. 244, ал. 2 КТ.

Конституционният проблем е друг.



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Действащ нормативен механизъм с конкретен срок и конкретен способ се суспендира, **преди да съществува нормативно определена алтернатива.** Законът не съдържа краен срок, в който новият механизъм трябва да бъде приет. Не установява и резервно правило за случаите, в които законодателната процедура не приключи или предложената промяна не бъде приета.

В резултат продължителността на временното положение е поставена в зависимост от бъдещо несигурно законодателно събитие.

Такава конструкция е особено проблематична при основно трудово право, защото минималната работна заплата има непосредствено значение както за работниците с най-ниски доходи, така и за работодателите, публичните работодатели и системата на колективното трудово договаряне.

Правовата държава не изисква законодателството да бъде неизменно. Тя обаче изисква промяната да бъде достатъчно ясна и предвидима и да не създава неопределено междинно състояние относно упражняването на основни права. Именно този аспект на правната сигурност е развит в практиката на Конституционния съд.

3. Особено значение има обстоятелството, че чл. 244, ал. 2 КТ се прилага през 2026 г. за определянето на минималната работна заплата за 2027 г.

Действащата разпоредба е недвусмислена: **през текущата година до 1 септември се определя минималната работна заплата за следващата календарна година.**

Следователно непосредственият нормативен ефект от неприложението на чл. 244, ал. 2 КТ през 2026 г. е върху определянето на минималната работна заплата за **2027 г.**

Това обстоятелство е важно и при преценката дали подобно структурно изменение на трудовото законодателство може да бъде извършено именно чрез ПЗР на Закона за държавния бюджет за 2026 г.

IV. ИЗМЕНЕНИЕТО НА ТРУДОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЧРЕЗ БЮДЖЕТЕН ЗАКОН

По тезата за съдържаща се в Конституцията забрана, чрез преходните и заключителните разпоредби на бюджетен закон да бъдат изменяни други закони, КНСБ не поддържа тезата, че Конституцията съдържа абсолютна



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

забрана чрез преходните и заключителните разпоредби на бюджетен закон да бъдат изменяни други закони. Подобно твърдение не би съответствало на практиката на Конституционния съд.

Допълнителен аргумент в тази насока следва от систематичното разграничение, което самата Конституция провежда в чл. 84 между общото правомощие на Народното събрание да приема, изменя, допълва и отменя законите по т. 1 и самостоятелното му правомощие да приема държавния бюджет и отчета за неговото изпълнение по т. 2. Това разграничение не установява абсолютна забрана чрез бюджетен закон да бъдат изменяни други закони, но потвърждава специалното предназначение на бюджетния закон и необходимостта измененията на друга законодателна материя, включени в неговите преходни и заключителни разпоредби, да имат достатъчно конкретна и обоснована връзка с предмета на бюджетното регулиране. Бюджетният закон не може да се превръща в универсален законодателен носител за трайно преуреждане на обществени отношения, които по своята правна природа принадлежат към друг самостоятелно уреден от законодателството отрасъл.

В Решение № 1 от 31.03.2011 г. по к.д. № 22/2010 г. Конституционният съд приема, че бюджетните закони могат чрез своите преходни и заключителни разпоредби да изменят други закони, които имат **пряка връзка с бюджета**, като в разглеждания тогава случай е акцентирано върху връзката с финансовото законодателство.

В Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г. Конституционният съд прилага този подход към изменение на Кодекса за социално осигуряване чрез бюджетния закон за държавното обществено осигуряване. Съдът приема изменението за допустимо именно защото новите условия за пенсиониране имат непосредствено отражение върху разходването на средства от бюджета на държавното обществено осигуряване през същата бюджетна година. В същото решение КС изрично подкрепя като по-добра законодателна практика кодексите да се изменят със самостоятелен закон за тяхното изменение и допълнение, макар да приема, че отклонението от този подход не води автоматично до противоконституционност.

След тези решения законодателят е закрепил съответно ограничение и в чл. 81 от Закона за публичните финанси: 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.**

КНСБ счита, че именно тук е същественият проблем при § 11.



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Промяната на начина за изчисляване на трудовия стаж се прилага към трудовите правоотношения изобщо – в частния и публичния сектор – и има трайно действие извън бюджетната 2026 г. От материалите по делото не се установява защо тази промяна е необходима за съставянето, изпълнението или отчитането на консолидираната фискална програма за 2026 г. Нейният предмет е класическа трудовоправна материя.

При § 46 е възможно да се установят общи фискални последици на размера на минималната работна заплата, но това не е достатъчно само по себе си. Практически всяка значима норма на трудовото, осигурителното или данъчното право има някакво отражение върху публичните финанси. Ако общата икономическа свързаност бъде приета за достатъчна, изискването за връзка с бюджета би загубило самостоятелното си нормативно съдържание.

Тук е особено показателно, че суспендираният през 2026 г. механизъм по чл. 244, ал. 2 КТ служи за определянето на минималната работна заплата за 2027 г. Това отслабва връзката между оспорената промяна и непосредственото изпълнение на държавния бюджет за 2026 г.

Следва да бъде направено и едно важно разграничение относно **Решение № 1 от 04.02.2020 г. по к.д. № 17/2018 г.** В мотивите по това дело е развит още по-строгий критерий, според който промяната трябва да се отразява „пряко (непосредствено)“ като основание за приходите или разходите именно на приемания бюджет. В тази част на делото обаче **не е постигнато изискуемото мнозинство от седем съдии**, поради което този извод не следва да бъде представян като самостоятелно разрешение, формирало задължителна практика на Съда. Значението му за настоящото дело е, че аргументацията стъпва върху вече съществуващите Решение № 1/2011 г. и Решение № 10/2012 г. и върху чл. 81 ЗПФ. Самият омбудсман също отчита спецификата на резултата по к.д. № 17/2018 г.

Това разграничение е необходимо, за да не бъде приписвана на Конституционния съд практика, която не е формирана с необходимото мнозинство.

В същата насока следва да бъдат отчетени и принципите на нормативната дейност по чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове – необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност, както и изискването на чл. 28 ЗНА мотивите към законопроекта да съдържат причините, които налагат приемането му, поставените цели, необходимите средства и очакваните резултати. Тези законови изисквания не представляват сами по себе си



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

самостоятелен критерий за конституционност. Когато обаче се извършва структурна промяна на основополагащ трудовоправен институт, отсъствието на достатъчна обосновка за необходимостта от нея, на анализ на възможните алтернативи и на цялостна оценка на последиците за засегнатите права придобива значение при преценката за спазването на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

V. СОЦИАЛНИЯТ ДИАЛОГ КАТО СЪЩЕСТВЕН ЕЛЕМЕНТ НА ТРУДОВОПРАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ

Особено съществен е начинът, по който измененията са били подготвени и обсъдени.

Социалният диалог не представлява само политически желателна практика. Той е нормативно закрепен в самата система на Кодекса на труда.

Член 1, ал. 3 КТ посочва сред целите на Кодекса осъществяването на социален диалог между държавата, работниците, служителите, работодателите и техните организации. Още по-категоричен е чл. 3, ал. 1 КТ, според който държавата регулира трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище **в сътрудничество и след консултации** с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите. Съгласно чл. 3, ал. 2 това сътрудничество и тези консултации **задължително се осъществяват при приемането на нормативни актове** по посочените въпроси. Националният съвет за тристранно сътрудничество е органът, чрез който те се осъществяват на национално равнище, а по силата на чл. 3в, ал. 1 КТ той обсъжда и дава мнения по съответните законопроекти и други актове.

Омбудсманът изрично поставя въпроса за начина, по който трудовоправните изменения са били включени в рамките на бюджетната процедура, като посочва, че обсъждането на бюджетната рамка не е било съпроводено от самостоятелен и целенасочен диалог по същността и последиците на промяната на чл. 355 КТ.

КНСБ споделя този подход.

Не всяко неспазване на изискване, съдържащо се в Кодекса на труда или в Закона за нормативните актове, представлява само по себе си нарушение на Конституцията. Конституционният контрол не е контрол за обикновена законност.



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Когато обаче се изменя основополагащ трудовоправен институт, който определя обема и упражняването на множество трудови права, отсъствието на целенасочен социален диалог придобива значение при преценката дали законодателят е изпълнил изискванията на правовата държава за **информирано, обосновано, предвидимо и непротиворечиво законодателство.**

При минималната работна заплата към националния стандарт се добавя и действащо задължение по правото на Европейския съюз.

Член 7 от Директива (ЕС) 2022/2041 изисква държавите членки да осигурят **своевременно и ефективно участие на социалните партньори през целия процес на вземане на решения** относно определянето и актуализирането на законоустановените минимални работни заплати, включително при установяване или изменение на формула за автоматично индексиране.

КНСБ отчита и постановеното междувременно **Решение на Съда на ЕС от 11.11.2025 г. по дело С-19/23, Кралство Дания срещу Европейския парламент и Съвета.** С него Директива 2022/2041 не е отменена като цяло. Съдът постановява частична отмяна на чл. 5 – част от § 1, § 2 и последната част на § 3. **Член 7 относно участието на социалните партньори не е предмет на тази отмяна.** Следователно позоваването на чл. 7 в настоящото производство е юридически коректно.

Това има непосредствено значение: законодателно решение, с което действащият механизъм за минималната работна заплата се преустановява с намерение впоследствие да бъде заменен с нов, засяга именно материята, за която европейският законодател изисква своевременно и ефективно участие на социалните партньори.

VI. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ КОЛЕКТИВНОТО ТРУДОВО ДОГОВАРЯНЕ

Оспорените изменения следва да бъдат разгледани и от гледна точка на колективните трудови отношения.

Член 49, ал. 1 от Конституцията гарантира правото на работниците и служителите да се сдружават в синдикални организации и съюзи именно за защита на интересите си в областта на труда и социалното осигуряване.



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Трудовият стаж и минималната работна заплата са основни нормативни параметри, върху които се изгражда значителна част от колективното трудово договаряне. Колективните трудови договори могат да съдържат по-благоприятни размери на отпуските – възможност, изрично призната от чл. 156а КТ – както и системи за възнаграждение и други придобивки, свързани с професионалния опит и продължителността на трудовото правоотношение.

Затова промяната на самото законово понятие за трудов стаж не засяга единствено индивидуалната връзка между работника и работодателя. Тя може да промени нормативната основа, върху която са изградени вече договорени колективни права.

Същото се отнася и за минималната работна заплата. Предвидимото развитие на законовия минимум е съществен ориентир при договарянето на минимални основни заплати, тарифни скали, съотношения между длъжности и други елементи на системите за възнаграждение.

По тази причина социалният диалог трябва да предхожда формирането на законодателното решение, а не да бъде последващо средство за управление на вече създадените от него последици.

В ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По изложените съображения Конфедерацията на независимите синдикати в България счита искането на омбудсмана на Република България за основателно и го подкрепя.

КНСБ счита, че § 11, т. 1 – 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. противоречи на принципите на правовата и социалната държава, на чл. 4, ал. 1, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията, тъй като извършва структурна промяна на института на трудовия стаж без достатъчно гаранции за пропорционалност, предвидимост и запазване на ефективното упражняване на свързаните с него основни трудови права.

КНСБ счита, че § 46 противоречи на принципа на правовата държава и на конституционната гаранция на минималното трудово възнаграждение по чл. 48, ал. 5 от Конституцията, доколкото суспендира действащ нормативен механизъм без едновременно да въвежда определена алтернативна уредба и без да установява краен срок за преходния режим. В контекста на формулираната в § 46, ал. 2 законодателна конструкция са налице и основания за преценка на съответствието с чл. 84, т. 1 и чл. 86, ал. 1 от



КОНФЕДЕРАЦИЯ НА НЕЗАВИСИМИТЕ СИНДИКАТИ В БЪЛГАРИЯ

1040 София, пл. "Македония" № 1, www.knsb-bg.org

Конституцията, разглеждани систематично с гарантираното в чл. 87, ал. 1 безусловно право на законодателна инициатива.

КНСБ счита още, че начинът на приемане на двете групи разпоредби чрез Закона за държавния бюджет за 2026 г. следва да бъде оценен в светлината на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, установената практика на Конституционния съд относно връзката между измененията на други закони и предмета на бюджетния закон, както и на чл. 81 от Закона за публичните финанси.

Ето защо Конфедерацията на независимите синдикати в България предлага на Конституционния съд да уважи искането на омбудсмана на Република България и да установи противоконституционност на § 11, т. 1 – 4 и § 46 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

Евентуалната необходимост от промяна на режима на трудовия стаж или от усъвършенстване на механизма за определяне на минималната работна заплата следва да бъде реализирана чрез самостоятелен, прозрачен и предвидим законодателен процес, основан на пълна оценка на въздействието върху трудовите и социалните права и на **реално, своевременно и ефективно участие на представителните организации на работниците и служителите и на работодателите.**

С УВАЖЕНИЕ,

ПЛАМЕН ДИМИТРОВ
ПРЕЗИДЕНТ НА КНСБ