

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНО МНЕНИЕ

ОТ

ПРОФ.Д-Р ЕМИЛ МИНГОВ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО

№ 18/2026 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 06.08 2026 Конституционния съд е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 11 т.1-4 и § 46 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България поради противоречие с чл. чл.4,ал1,,чл6,ал2, чл.8,,чл 16, чл.48,ал.1 и 5 и чл.84,ал1 и чл.86,ал1 от Конституцията на Република България.

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд и в представям моето писмено правно мнение по предмета на конституционно дело № 18/2026 г.

I. Конституционния съд е сезиран с искане 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., като противоречащи на принципите на „правовата и социална държава“, прогласени в Преамбюла на КРБ; чл. 4, ал. 1; чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от КРБ, както и чл. 84 т.1 и 86, ал. 1 КРБ. С промените, приети с § 11 т.1-4 от ПЗР на ЗДБРБ 2026 г. в Кодекса на труда променя механизма за изчисляване на трудовия стаж, като досегашната уредба, базирана на изработени дни, се заменя с уредба, основана на изработени часове. Промяната в новата ал. 2 на чл. 355 от Кодекса на труда (КТ) въвежда стриктно пропорционално изчисляване на трудовия стаж при непълно работно време, като отменя досегашното правило на чл. 355, ал. 2, което признава за пълен ден трудов стаж времето, през което е отработена поне половината от законоустановената норма. С § 46 от ПЗР на ЗДБ, се отменя прилагането на механизма в чл.244,ал.2 КТ за ежегодно определяне на минималната работна заплата (МРЗ) за 2026 г., без едновременно да е предложен алтернативен модел, срок за неговото приемане и гаранции за актуализация.

II Независимо от мотивите, продиктували внесените от законодателя изменения и допълнения на Кодекса на труда, направените изменения в уредбата на трудовите отношения повдигат съществени въпроси от гледна точка на системността, последователността и предвидимостта на законодателното регулиране.. Не само защото за пореден път се констатира порочната практика за промени на закони като се използва механизма, предназначен за приемане на свършено различни закони, а и защото много често такива ad hoc изменения нарушават стройността на уредбата и неговата философия. Защото друг е акцентът за уредбата в основния приеман закон, там се концентрира вниманието при

обществените обсъждания и дебатите в парламента и при преходните и заключителни разпоредби разбираема е бързината на тяхното приемане. Но засягането на правното регулиране на важни обществени отношения може да има съществен неблагоприятен резултат. Както впрочем е и в случая с признаването на времето за трудов стаж и определяне на размера на минималната заплата.

Институтът на трудовия стаж е свързан с редица трудови права на работника или служителя като правото на отпуск, на обезщетения, допълнителни възнаграждения и др. Това не е само време, през което работникът или служителят ефективно полага труд при работодателя. В това отношение законодателят е фингирал в чл.354 и други периоди, през които работникът не е ефективно престира труд. И това е направено за негова, на работника, защита на трудовите му права. С промяната в чл.355, ал.2 КТ законодателят съществено ги нарушава в противоречие с разпоредбата на основополагащия за трудовото право чл.16 на Конституцията на Република България. Същото се отнася и за определянето на размера на минималната работна заплата, чийто размер е от съществено значение за покриване на основните потребности на предоставящия работната си сила работник или служител и което право със закрилен характер му предоставя разпоредбата на чл.48, ал.5 от Конституцията

Основополагащият въпрос при преценката на оспорените изменения на Кодекса на труда е дали законодателят, променяйки правната уредба на трудовия стаж и минималната работна заплата, е останал в границите на конституционно допустимата законодателна дискреция. Този въпрос не се свежда до това дали избраният от законодателя модел е по-целесъобразен или икономически оправдан. Разбира се че конституционният контрол не е контрол за законодателна целесъобразност. От значение е дали с новата

уредба се засягат конституционно защитени права и дали промяната е съобразена с изискванията, които принципът на правовата и социалната държава поставя към съдържанието на законодателството. Съвременният конституционализъм издига постулата за социалната държава до основно начало на демократичната и правова държава. И за да не остане само като бланкетна формула и социално определение без реално съдържание, от закрепването му като конституционен принцип се извежда задължение за носителите на властта в държавата да предприемат активни и ефективни действия за постигане на социална справедливост и социална сигурност. Принципът за социалната държава представлява мандат за активна социална политика на държавата с цел гарантиране социална закрила на хората. В Конституцията „социалната държава“ е основно начало и рамката, в която се вмести социалната закрила. В константната си практика Конституционният съд приема, че правовата държава включва изискването за правна сигурност, а тя предполага последователност, стабилност и предвидимост на законодателното регулиране. В Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г. Съдът изрично свързва предвидимостта на правното регулиране с правната сигурност и оттам с принципа на правовата държава. Този подход е последователно развит и в последващата практика на Съда, включително в Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1/2017 г. и Решение № 7 от 2025 г. по к.д. № 26/2024г.

Това изискване не означава, че законодателят е лишен от възможността да изменя действащата правна уредба. Конституцията не гарантира неизменност на закона. Предвидимостта не е равнозначна на вечност на нормативния режим. Конституционно значимо е обаче дали промяната е извършена по начин, който запазва необходимата степен на правна сигурност и съобразява оправданите правни очаквания, формирани

от действащото законодателство. Именно в тази плоскост следва да бъдат разгледани двете оспорени изменения.

III. Изменението на уредбата на трудовия стаж

С изменението на чл. 355, ал. 2 КТ се променя критерият, по който времето, през което работникът или служителът полага труд при непълно работно време, се превръща в трудов стаж. Същественото при тази промяна е, че тя не въвежда за първи път принципа на пропорционалното изчисляване на трудовия стаж. И при досегашната уредба, когато работникът е работил по-малко от половината от законоустановеното работно време, трудовият стаж се изчислява пропорционално.

Следователно особеното правно значение на действащата досега уредба се състои именно в границата от половината от законоустановеното работно време. При достигането на тази граница законът не прилагаше пропорционалното изчисляване, а признава положения през деня труд за един ден трудов стаж. Това разграничение не е техническа подробност. То е част от нормативната конструкция на непълното работно време и от баланса между интересите на работодателя и защитата на работника. Кодексът на труда допуска в определени хипотези да се смята за трудов стаж в чл.351 ,ал.1 КТ времето през което работникът не е работил. Работодателят пък едностранно може да установи непълно работно време каквато възможност му е предоставена в чл. 138а, ал. 1 и 2 КТ и представлява законово изключение от обичайното установяване на продължителността на работното време чрез трудовото правоотношение. Същевременно законодателят е поставил изрична граница на това правомощие: продължителността на работното време не може да бъде по-малка от половината от законоустановеното за съответния период. Така законът съчетава две положения. От една страна, допуска работодателят

при наличие на предвидените в закона предпоставки едностранно да намали продължителността на работното време. От друга страна, ограничава това правомощие, като не допуска намаляването да достигне под половината от законоустановеното работно време. Именно на този нормативен фон следва да се разбира и правилото на чл. 355, ал. 2 КТ. Половината от законоустановеното работно време е възприета от законодателя като граница, която има значение не само за допустимия обхват на едностранно установеното непълно работно време, но и защита на интереса на работника или служителя като признаването на положения труд за един ден трудов стаж. По този начин действащата уредба съдържа ясно разграничение. Когато положеният труд е под половината от законоустановеното работно време, трудовият стаж се изчислява пропорционално. Когато е достигната поне половината, законът придава на положения през деня труд правното значение на един ден трудов стаж.

Тъкмо тази граница се премахва с оспореното изменение. При новата уредба от началото на 2027 г. пропорционалното изчисляване се превръща в общо правило за непълното работно време. С това отпада специфичната правна последица, която досега законът свързва с достигането на половината от законоустановеното работно време.

Конституционно значимият въпрос не е дали законодателят може да избере пропорционално изчисляване на трудовия стаж. Самото пропорционално изчисляване не е несъвместимо с Конституцията, а и при досегашния режим то е част от уредбата. Проблемът се състои в премахването на законовата граница, при достигането на която положеният труд се признава за един ден трудов стаж. Това е съществено и от гледна точка на чл. 16 от Конституцията. Съгласно тази разпоредба трудът е гарантиран и защитен от закона. В константната си практика Конституционният съд приема тази конституционна гаранция като

задължение на законодателя да осигурява правна защита на труда и на правата, които законът свързва с неговото полагане. В случая законовата защита се проявява в конкретна нормативна конструкция. Вече се посочи, че като е допуснал работодателят едностранно да установява непълно работно време при определени предпоставки, законодателят е ограничил това правомощие до половината от законоустановеното работно време. Едновременно с това е придал на същата граница значение за пълно признаването на трудовия стаж. Връзката между тези правила не е случайна. Работникът, по отношение на когото е упражнено законовото правомощие на работодателя да установи непълно работно време, може да бъде поставен в положение на намалена заетост без това да е резултат от негов свободен избор. В тази хипотеза работникът не определя сам продължителността на труда си, а се намира в режим, установен въз основа на законово предоставено правомощие на работодателя. Премахването на досегашната гаранция означава, че последиците от това намаляване на работното време за трудовия стаж ще бъдат изцяло понесени от работника. Така се стига до понижаване на степента на законова защита на труда, което не може да бъде разглеждано само като промяна на методика за изчисляване на стажа. Закрилния характер на това законово разрешение е безспорно и премахването му води до намаляване на обема на правната закрила на труда на работника или служителя Лице, което работи половината от нормалната продължителност на работния ден, при действащата уредба придобива един ден трудов стаж. При новия режим същото количество труд ще има само пропорционално значение за трудовия стаж. Следователно изменението не просто променя техниката на изчисляване. То намалява гаранциите, което законът дава на положения труд при непълно работно време Конституционната закрила на труда поставя граници пред законодателя именно когато изменението на законовия режим води до намаляване на правната защита, предоставена на

работника при полагането на труд. Отложеното действие на изменението — до края на 2026 г. — изключва обратното действие на новата уредба. То обаче не решава въпроса за конституционната допустимост на самото понижаване на законовата защита. Новият режим ще се прилага и към продължаващи трудови правоотношения, възникнали при действието на уредба, при която половината от законоустановеното работно време е имала различно правно значение. Следователно конституционният проблем не произтича от ретроактивното действие на закона, а от промяната на правните последици на бъдещите факти в рамките на правоотношения, възникнали при действието на предходната нормативна уредба. Именно тук се проявява и изискването за предвидимост на законодателното регулиране. Работникът не може да има конституционно гарантирано право законът никога да не бъде променен. Той обаче има основание да очаква определена устойчивост на правните последици, които законът свързва с положения от него труд, особено когато става дума за продължаващо трудово правоотношение и за нормативно установена граница, която определя правното значение на неговата заетост. Промяната на тази граница е съществена, защото засяга не само начина на изчисляване на стажа, а самото съотношение между продължителността на положения труд и неговото правно признаване, което надхвърля конституционно допустимите граници на законодателна дискреция. Изменението на чл. 355, ал. 2 КТ противоречи на чл. 16 от Конституцията, доколкото премахва съществуваща законова гаранция за работника при непълно работно време и води до понижаване на степента на законова защита на положения труд. То противоречи и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, доколкото променя съществен елемент от установеното правно значение на труда при продължаващи трудови правоотношения по начин, който засяга правната сигурност и оправданите правни очаквания.

Но не е само това. Възприетото от законодателя правно разрешение не хармонира с основополагащи принцип за правовата държава. Нееднократно Конституционният съд е сочил, че правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви (в този смисъл са Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 16.06.2005 г. по к. д. № 1/2005 г.; Решение № 4 от 11.03.2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и др.). Съгласно трайната практика на съда нормотворчеството в правовата държава изисква законовите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения, неразбираеми и неясни задължения, защото това сериозно би затруднило и възпрепятствало правоприлагането, респективно изпълнението на закона (вж. Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. № 11/1994 г.; Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г.; Решение № 5 от 26.09.2002 г. по к. д. № 5/2002 г.; Решение № 8 от 4.07.2012 г. по к. д. № 16/2011 г.; Решение № 3 от 6.03.2014 г. по к. д. № 10/2013 г. и др.). Без яснота, точност и непротиворечивост законите губят своята регулаторна стойност, тъй като се създава опасност от нееднаквото им тълкуване и прилагане. А тъкмо това е налице в случая с това *ad hoc* изменение на чл.355 КТ. Именно при тази нова нормативна конструкция възниква въпросът за съотношението между общото правило на чл. 355, ал. 2 КТ и специалните правила, при които определени периоди се признават за трудов стаж независимо от продължителността на работното време — например чл. 160, ал. 3 и чл. 351, ал. 1, т. 3–9 КТ. В тези случаи независимо от продължителността на работното време цялото време ще се признае за трудов стаж. Тези хипотези сами по себе си не са несъвместими с новото правило, но показват, че промяната не може да бъде разглеждана изолирано като проста промяна на метода за изчисляване на трудовия стаж. Тя поставя въпроси относно съотношението между общото правило и специалните

правила за признаване на трудов стаж и създава допълнителна необходимост от ясно и непротиворечиво нормативно регулиране и прилагане.

III. Изменението на уредбата на минималната работна заплата

Различен, но също конституционно значим е въпросът за изменението на уредбата на минималната работна заплата. Досега действащият в чл. 244, ал. 2 КТ механизъм установяваше конкретен, ясен и разбираем нормативен механизъм за определяне на минималната работна заплата за следващата календарна година. Законът не оставяше определянето на нейния размер изцяло на свободната преценка на изпълнителната власт, а предварително определяше критерия, въз основа на който размерът следва да бъде формиран. Това разграничение е важно. Предвидимостта на законодателството не означава, че гражданите трябва предварително да знаят конкретния бъдещ размер на всяка минимална работна заплата. Предвидимостта означава да могат да узнаят от закона правилото, въз основа на което този размер ще бъде определен. Следователно нормативният механизъм има самостоятелно значение. Той позволява на работниците, работодателите и държавните институции предварително да определят начина, по който ще бъде формирана минималната работна заплата за следващия период.

Оспорената уредба относно изменението на чл.244,ал.2 КТ 2026 г. обаче изключва приложението на този механизъм и запазва размера на минималната работна заплата, определен за 2026 г., до приемането на бъдеща промяна в законодателството. Така законодателят не заменя един действащ механизъм с друг нормативно определен механизъм. Той временно отстранява действието на съществуващото правило и оставя бъдещото регулиране на въпроса в зависимост от последващо законодателно решение.

Именно тук се проявява конституционният проблем.

Не е спорно, че законодателят може да промени механизма за определяне на минималната работна заплата. Народното събрание, разбира се, може да приеме нов закон. Но самото бъдещо приемане на закон не е действаща правна норма. Затова не може чрез действащ закон да се създаде положение, при което определянето на съществен елемент от правния статус на гражданите зависи от това дали и кога бъдещият законодател ще вземе определено решение. Това би означавало правният резултат да бъде обусловен от **бъдеща и несигурна законодателна воля**. Защото не е конституционно защитено именно правилото по което тя да бъде определяна. Законодателят може да възприеме друг критерий, ако той е съобразен с Конституцията. Конституционно значимото е, че отмяната или временното изключване на действащия механизъм не е съпроводено с въвеждането на нов, достатъчно определен нормативен критерий. В резултат бъдещото определяне на един от основните елементи на трудовото възнаграждение не може да бъде изведено от действащата законова уредба. Това поставя адресатите на закона в различно положение от това, което съществуваше при досега действащия чл. 244, ал. 2 КТ. При отменения за 2026 г. режим не се знаеше предварително конкретния размер, но се знаеше начина, по който той ще бъде определен. При оспорената уредба те не разполагат дори с нормативно определен критерий за бъдещото определяне на размера след периода, за който е предвидено запазването на вече определения. Така се засяга самата предвидимост на нормативната уредба. Този извод не се основава на това, че размерът на минималната работна заплата непременно трябва да нараства. Конституцията не установява такова изискване. Проблемът е в това, че законодателят отстранява предварително установения обективен механизъм, без едновременно да установи друг нормативен механизъм, който да позволи бъдещото регулиране да бъде предвидимо от самия

закон.. Конституцията не определя неговия конкретен размер. Тя предоставя на законодателя да уреди съдържанието и начина на реализиране на това право. Но именно защото минималното трудово възнаграждение е конституционно признато право, законовата му уредба трябва да има достатъчна степен на определеност, за да може правото да бъде реално упражнявано и неговото съдържание да бъде предвидимо за неговите носители. В този смисъл проблемът не е в предоставената на законодателя свобода да определя размера на минималната работна заплата. Проблемът е в това, че законът временно премахва нормативната основа, по която този размер се определя, без да я замени с друга достатъчно определена законова рамка. Това е несъвместимо с изискването за правна сигурност, доколкото поставя един съществен елемент на трудовото правоотношение в зависимост от бъдещо законодателно решение, чиито параметри не са определени от действащия закон и пряко нарушава закрилната разпоредба на чл.48,ал.5 от Конституцията на Република България Поради това оспорената уредба за минималната работна заплата противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от и на чл. 48, ал. 5 от Конституцията доколкото засяга нормативната гаранция на минималното трудово възнаграждение като основно конституционно право.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ

Поради изложените съображения считам, че оспорените разпоредби противоречат на посочените конституционни разпоредби и следва да бъдат обявени за противоконституционни.

17.08.2026г.

С уважение:

Проф. д-р Е.Мингов