



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 15 за 2026 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определения на Конституционния съд от 4 и 6 август 2026 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 15 за 2026 г. и присъединените към него конституционни дела № 16 и 18 за 2026 г.

Конституционно дело № 15/2026 г. и конституционно дело № 16/2026 г. са образувани по искане на 50 народни представители от 52-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ДВ, бр. 69 от 2026 г.), § 11, т. 1 – 4 и § 46, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ДВ, бр. 69 от 2026 г.) и на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 69 от 2026 г.) в частта „60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“, създаден с § 21, т. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 5, ал. 4, чл. 6, ал. 2, чл. 8, 16, чл. 48, ал. 1 и 5, чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 133 от Конституцията.

Конституционно дело (к. д.) № 18/2026 г. е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 11, т. 1 – 4 и на § 46 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ДВ, бр. 69 от 2026 г.) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 16, чл. 48, ал. 1 и 5, чл. 84, т. 1 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията.

Вносителят на искането по к. д. № 15/2026 г. посочва, че Законът за държавния бюджет на Република България за 2026 г. е приет с дефицит от 5,7% от brutния вътрешен продукт (БВП) на страната, което „е в директно и преднамерено несъответствие“ с императивни разпоредби на Закона за публичните финанси. По този начин, според него, „е налице активно поддържано противоречие между два действащи акта от еднакъв ранг, при което държавните органи са поставени в абсурдната ситуация да трябва да нарушат единия закон, за да изпълнят другия“. Изтъква, че „друга щеше да е ситуацията, ако предварително или дори успоредно с предложението за бюджета за 2026 г. бяха предложени изменения във фискалните правила, фиксирани в Закона за публичните финанси“. Подчертава, че „допускането на имплицитна дерогация на устройствен закон чрез ежегоден акт отваря вратата за чист законодателен произвол“. Заявява, че „умишленото гласуване на дефицит извън разрешените граници вкарва страната в пряк конфликт с три нива на европейското законодателство“ – член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит и Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки.

За да обоснове нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, вносителят сочи, че Законът за публичните финанси „е конкретизирал конституционния принцип на правовата държава в сферата на публичните финанси“, както и че този закон „не е обикновен отраслов закон“, а

„представлява устройствен закон на публичните финанси“, който съдържа „императивни фискални правила“. Привежда доводи за нарушение на чл. 2, 22, 24, 25 и 27 от Закона за публичните финанси (ЗПФ), които уреждат допустимия размер на годишния дефицит и обстоятелствата, при които този размер може да бъде надвишен, като намира нарушението за „несъвместимо с принципа на правовата държава“.

Вносителят подчертава, че фискалните правила на Закона за публичните финанси са приети „с цел изпълнение на конституционното задължение на Република България да изпълнява правото на Европейския съюз, произтичащо от чл. 5, ал. 4 от Конституцията“, поради което „представяват националната правна рамка, чрез които Република България изпълнява своите задължения като държава членка на Европейския съюз“. Според него „законодателят не разполага със свободна преценка ежегодно да изменя или дерогира“ тази рамка чрез ежегодния закон за държавния бюджет, поради което приемането на Закона за държавния бюджет за 2026 г. в нарушение на установените с нея изисквания е противоконституционно.

Вносителят на искането по к. д. № 16/2026 г. отбелязва по отношение на § 11, т. 1 – 4 и § 46 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., че „изменението чрез преходни и заключителни разпоредби не е само по себе си противоконституционно“, но с „включването в специалния от конституционна гледна точка законодателен бюджетен план във формата на закон на други изменения, които нямат връзка с приходите и разходите на държавата, се нарушава принципът на правовата държава относно предвидимостта, правната сигурност и законността“. По отношение на оспорени разпоредби сочи, че приемането им чрез преходните и заключителни разпоредби на годишния бюджетен закон е направено без оценка на въздействието и необходимите консултации.

Според вносителя на искането § 11, т. 1 – 4 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията и на принципа на социалната държава (пето съображение от преамбюла на Конституцията). Противоконституционността на разпоредбите обосновава с конституционната закрила на труда (чл. 16, чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията) и изискването за правна определеност. Изтъква, че разпоредбите въвеждат четири единици за изчисляване на трудовия стаж, без законодателят да е създал правила за преобразуването между тях. Пзовава се на вътрешно несъответствие между пропорционалното изчисляване на трудовия стаж, уредено в ал. 2, и зачитането на трудов стаж за един месец, уредено в ал. 3 на чл. 355 от Кодекса на труда (КТ). Намира, че подзаконовата нормативна уредба не може да отстрани несъответствието. Посочва, че приетите разпоредби крият риск от нееднакво прилагане и неравно третиране, както и че за приемането им не е „изложена цел, която да изисква преминаване към новия механизъм в непълен вид“. Заявява, че „ако целта е по-точно отчитане на непълно работно време и няколко трудови правоотношения, тя е легитимна“, но избраното средство „не е годно да осигури еднакъв резултат, докато липсва правило за преобразуване между въведените единици“. Подчертава, че „приетите правила за изчисляване на трудовия стаж водят и до засягане на правото на труд“, като „не отговарят на изискванията за пропорционалност и не са подходящи“. Нарушението на принципа на социалната държава обосновава с несигурността, която „липсата на ясна и предвидима уредба“ създава за гарантираните от Конституцията трудови права на гражданите.

Според вносителя на искането разпоредбите на § 46, ал. 1 и 2 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. противоречат на чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията. Противоконституционността на разпоредбите обосновава с конституционно признатото право на минимално трудово възнаграждение като част от конституционната закрила на правото на труд и от позитивното

задължение на държавата да създава условия за осъществяване на правото на труд. Намира, че с оспорените разпоредби се „нарушава принципът на правовата държава и на легитимните очаквания“. Отбелязва, че „правната сигурност не означава неизменяемост на социалното законодателство“, но „изисква промяната да бъде завършена, разбираема и предвидима“. Посочва, че „държавата е длъжна да поддържа действаща система, чрез която размерът (на минималната работна заплата) се определя и актуализира съобразно нормативно установен ред“. Заявява, че „преоценката на действащата формула може да преследва легитимни цели“, но разпоредбата не въвежда критерии, а „само преустановява действащия ред“. Изтъква, че избраното средство е несъразмерно, защото „спирането не е необходимо за разработването на нов механизъм“, а фактът, че „мярката не е ограничена до бюджетната 2026 г.“, а „въздейства върху възнагражденията за 2027 г. и може да продължи след това“, не може да оправдае приемането ѝ „само с параметрите на текущия годишен бюджет“. Пзовава се на „международен и европейски тълкувателен контекст“ и на невъзможност за конституционносъобразно тълкуване на оспорените законови разпоредби.

Според вносителя на искането чл. 218, ал. 2 от ЗСВ, в редакцията с изменението, въведено с § 21, т. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и 3 и чл. 133 от Конституцията. Пзовавайки се на практиката на Конституционния съд, вносителят излага разбиране за конституционните гаранции за независимостта на съдебната власт и за законодателната свобода и нейните конституционни предели и сочи, че „предмет на контрола не е дали коефициентът 60 на сто е политически удачен“, а „дали законът може трайно да обвърже възнаграждението в съдебната власт с възнаграждението на народните представители, чиято база и актуализация се определят от самото Народно събрание, чрез неговия правилник“. Намира, че новият механизъм за определяне на възнагражденията на съдиите, прокурорите и следователите „създава пряка

нормативна зависимост от политически орган“. Изтъква, че „самото намаляване на възнагражденията не е автоматично противоконституционно“, но „придобива конституционно значение в съчетание с липсата на обективна обосновка, трайния характер, специалното насочване към съдебната власт и зависимостта от бъдещи решения на Народното събрание относно собственото му възнаграждение“. Изтъква статуса на съдиите, прокурорите и следователите и бюджетната самостоятелност на съдебната власт, като подчертава нарушаването на разделението на властите и невъзможността за конституционносъобразно тълкуване на оспорената законова разпоредба.

Вносителят на искането по к. д. № 18/2026 г. посочва, че оспорените разпоредби „засягат пряко начина, по който се признава трудовият стаж – юридически факт, с който се свързва възникването, упражняването или размера на редица други трудови и социални права, което обосновава активната легитимация на омбудсмана като обществен защитник“.

Според вносителя на искането „принципът на социалната държава налага на законодателя позитивни задължения да създава правна рамка за реална защита на работещите“, а „трудовият стаж е основен институт на трудовото право, чрез който продължителността на участието на гражданина в трудовия процес се трансформира в конкретни трудови права, посочени в чл. 48, ал. 5“ от Конституцията. Излага разбирането си за значението на „продължителността на работното време“, съответно на трудовия стаж, и сочи, че „при упражняване на трудовите права не се допуска нито пряка, нито непряка дискриминация, основана на продължителността на работното време“.

Омбудсманът изтъква, че минималната работна заплата „е основен инструмент за защита на работещите с най-ниски доходи и ключов елемент от политиките за ограничаване на бедността сред работещите“, поради което „премахването или временното отстраняване на действаща законова гаранция без ясна и ефективна алтернатива създава риск от правна и

икономическа несигурност и лишава значителен брой работници от необходимата предвидимост и защита“. Обосновава значението на минималната работна заплата за различни „осигурителноправни последици“, поради което според вносителя, оспорената промяна „създава риск не само за трудовото възнаграждение, но и за предвидимостта на свързаните социалноосигурителни отношения“.

Вносителят на искането отбелязва значението на непълното работно време като законово призната форма на организация на труда и констатира, че новата редакция на чл. 355 от КТ води до правни последици, които „засягат същността на конституционната закрила на труда“. Не намира „ясно установена легитимна цел“ за извършените промени, която да позволява „пълноценна преценка дали ограничаването на правата е подходящо, необходимо и съразмерно“. Посочва конкретни хипотези, които водят до заличаване на „концептуалната разлика между трудов стаж и осигурителен (часов) модел“, поради което смята, че не се отчитат „различните правни цели на двата института“. Преценява, че „намесата на законодателя не отговаря на изискването за пропорционалност и следва да бъде квалифицирана като неоправдано ограничаване на трудовите права на лицата, заети на непълно работно време“.

Омбудсманът подчертава, че новата редакция на чл. 355, ал. 2 от КТ създава „непосредствен риск“ за намаляване на основния платен годишен отпуск. Пзовава се на правото на Европейския съюз – член 7 от Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време, член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз и Рамковото споразумение за работа при непълно работно време, приложение към 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 (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП). Прави извод, че „правото на Европейския съюз не допуска принципът *pro rata temporis* да бъде превръщан в общо правило за всички права, произтичащи от трудовото правоотношение“. Сочи, че този принцип законодателят е приложил „общо и недиференцирано към самия институт на трудовия стаж и чрез него – към всички права, които законът поставя в зависимост от неговата продължителност“, което „води до непряка дискриминация на работниците, заети при непълно работно време“. Подчертава, че „особено неясно е положението на лице, което работи по два трудови договора по четири часа дневно“.

Според вносителя на искането оспореното изменение „засяга централен институт на трудовото право – трудовия стаж – без достатъчно ясно да уреди последиците на свързаните с него права, без преходни гаранции и без убедителна обосновка защо избраният модел е необходим и съразмерен“, както и без да е „ясно как новият режим ще се отрази върху вече съществуващите трудови правоотношения при непълно работно време“. Това, според него, „създава риск от противоречива практика на работодатели, контролни органи и съдилища“ и „накърнява изискването законът да бъде ясен, предвидим и приложим по еднакъв начин“.

По отношение на § 46 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. омбудсманът посочва, че „суспендира действащ законов механизъм и го заменя с неопределена конструкция, при която работниците, работодателите и държавните органи не могат да предвидят по какъв ред и кога ще бъде актуализирана минималната работна заплата“, а предвиденото му обратно действие е в противоречие с принципа на правовата държава.

Вносителят на искането излага доводи за нарушение на законодателната процедура, като изтъква, че „един от основните общи принципи на отрасъла трудово право е социалният диалог при уреждане на

трудовите отношения“. В случая трудовоправните въпроси „не са били предмет на целенасочен диалог и оценка, а са останали периферни в рамките на обсъждането на бюджетната рамка“. Обосновава, че „включването на трудовоправна материя в преходни и заключителни разпоредби на бюджетен закон е заобикаляне на нормата на чл. 3, ал. 2 от КТ и води до забранен от правото резултат – нарушаване на социалния диалог, като основен принцип на отрасъла трудово право“, което намира за противоречие с принципа на правовата държава.

Омбудсманът приема за нарушени чл. 84, т. 1 и чл. 86 от Конституцията, тъй като § 46 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. „поставя в центъра Министерския съвет като инициатор и едновременно ограничава действието на закона до приемането на негов проект“, което „представлява ограничение на правото на законодателна инициатива и накърнява принципа на парламентарната легитимност“.

Не подкрепяме исканията на вносителите по следните съображения:

I. По к. д. № 15/2026 г. относно искането за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. в цялост:

1. С оспорвания Закон за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ЗДБРБ за 2026 г.) се определят годишните макроикономически показатели, приходите, разходите и трансферите на публичните средства, които представляват конкретен инструмент за реализиране на текущата държавна политика в рамките на определената от Конституцията бюджетна година.

При приемането на ЗДБРБ за 2026 г. са спазени изцяло изискванията за законосъобразност на процедурата по неговото обсъждане и гласуване от Народното събрание, както и конституционно установеното

изключително правомощие на Народното събрание самостоятелно да определя финансовите параметри и целесъобразността на фискалната политика на страната.

Според твърденията на вносителите искането е насочено срещу Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., доколкото със същия е приет държавен бюджет, предвиждащ бюджетен дефицит в размер на 5,7% от brutния вътрешен продукт (БВП), въпреки че действащите разпоредби на Закона за публичните финанси (ЗПФ) не допускат подобно отклонение при липсата на предвидените в закона извънредни предпоставки. Твърдят се и противоречия с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и с вторичното европейско законодателство. В тази връзка са развити съображения за противоречие с нормите на чл. 4, ал. 1 и 3 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ).

По твърденията на вносителя за нарушение при приемането на ЗДБРБ за 2026 г. на фискалните правила, заложи в Закона за публичните финанси, следва да се посочи, че Конституционният съд е оправомощен да преценява съответствието на закон с Конституцията, а не противоречието между нормите в различни закони. Възможната несъгласуваност между различни законови норми може да бъде основание за противоконституционност единствено в случаите, когато тя води до нарушаване на конституционни принципи и норми, като например принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 3/2002 г. по к. д. № 11/2001 г.). В настоящия случай не е налице такова противоречие, тъй като Законът за публичните финанси и Законът за държавния бюджет на Република България за 2026 г. се намират в отношение на общ - устройствен закон към специален закон. Докато ЗПФ предвижда общите положения на фискалната рамка, дългосрочните правила за бюджетна дисциплина и системните ограничения за дефицита, ЗДБРБ за 2026 г. въвежда специална

уредба, която държи сметка за това, че конкретната икономическа и социална конюнктура през текущата година изисква гъвкавост, която законодателят има правомощието да прецени по целесъобразност. В мотивите на Решение № 2 от 2009 г. по к. д. № 1 от 2009 г. Конституционният съд приема, че *„за точното определение на спецификата на ЗДБ, който не е закон в материален смисъл, е необходимо и достатъчно той да бъде определен като формален закон. За разлика от всички други закони има едногодишно действие - срочно и еднократно.“*. В същото решение се сочи, че *„чрез годишния ЗДБ, с оглед на предназначението му, НС отчита обективните предопределящи го фактори и съгласно своите конституционни правомощия го приема, отразявайки в него и спецификата на съответната година като финансова и икономическа ситуация. Годишният ЗДБ с тази своя особеност да отразява и спецификата на конкретната година позволява нетипични за други годишни бюджети разпоредби, в които може да се определят условия за възможна и допустима допълнителна активност на МС по изпълнението на съответния бюджет.“*. Пак в това решение е посочено, че *„чрез годишния ЗДБ, както при съставянето, приемането, така и при изпълнението му, се отчита конкретното финансово икономическо състояние в държавата за дадена година, като се осигурява правна сигурност и предсказуемост в действията по изпълнение на държавния бюджет и се гарантира ред и стабилност в публичните финанси.“*.

Предвид горното следва да се приеме, че ЗДБРБ за 2026 г. като особен - формален закон за съответната финансова година, правомерно може да не съобрази правило за бюджетен дефицит на Закона за публичните финанси, отчитайки реалните икономически нужди на обществото към съответния момент. Приемането от Народното събрание на дефицит в ЗДБРБ за 2026 г. над регламентиран в ЗПФ е суверенно право на законодателя по

чл. 84, т. 2 от Конституцията, с което по същество се дерогира за конкретната година ограничението на ЗПФ чрез принципа *Lex posterior derogat legi priori*.

Конституционният съд е разглеждал въпроса за възможността Народното събрание да извършва промени в други закони със Закона за държавния бюджет за съответната година. В Решение № 1 от 2020 г. по к. д. № 17/2018 г., въпреки че не е постигнато необходимото конституционно мнозинство за прогласяване на противоконституционността на подобни промени в преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., дори и съдиите, които са застъпили становището, че подобни промени са противоконституционни, приемат, че „Като обобщение, необходимо условие за промяната на закон с бюджетния закон е тя да се отразява пряко (непосредствено) като основание за приходите и/или разходите, и то именно на приемания бюджет“.

Принципът на правовата държава, регламентиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, изисква законност, предвидимост и публичност, но не предоставя на Конституционния съд компетентност да замества избора на Народното събрание между различни политики.

Конституцията на Република България определя органите, в чиято компетентност са изготвянето и внасянето на законопроекта за държавния бюджет – Министерския съвет, и за приемането на държавния бюджет – Народното събрание. Основният закон не определя конкретни бюджетни показатели, не урежда отношения, респективно не въвежда ограничения, свързани с показатели на държавния бюджет, в т.ч. за бюджетното салдо (бюджетен дефицит или излишък). Конституцията възлага на Народното събрание да приема държавния бюджет със закон и определя основните принципи на бюджетния процес, но не фиксира количествени фискални ограничения.

Няма конституционна разпоредба, която да забранява или да ограничава дефицита до 3% от БВП. Същевременно е необходимо да се отбележи, че в предмета на искането се посочва, че приетият закон за държавния бюджет за 2026 г. е с дефицит от 5,7% от БВП. Фактически това не е дефицит на държавния бюджет, а формираният на базата на прогнозните параметри на показателите за консолидираната фискална програма (КФП) дефицит, посочен в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза (АСБП) за периода 2026-2028 г., която представлява мотиви към законопроекта.

Със закона Народното събрание приема държавния бюджет, а не бюджета на консолидираната фискална програма. Със ЗДБРБ за 2026 г. е утвърдено бюджетното салдо по държавния бюджет за 2026 г., а не бюджетно салдо по консолидираната фискална програма *„В доводите за противоречие с първичното и вторичното законодателство на Европейския съюз и със ЗПФ не е видно вносителите да правят ясно разграничение между бюджетно салдо по държавния бюджет – предмет на закона за държавния бюджет, и бюджетен дефицит по смисъла на чл. 126 от ДФЕС и Протокол № 12 към него относно процедурата при прекомерен дефицит – дефицит на сектор „Държавно управление“ съгласно определените дефиниции на сектор „Държавно управление“ (в т.ч. и в Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси – § 1, т. 32) и неговите подсектори – подсектор „Централно управление“ (в Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси – § 1, т. 26), подсектор „Местно управление“ (в Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси – § 1, т. 25) и подсектор „Социалноосигурителни фондове“ (в Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси – § 1, т. 34).“* От своя страна ЗПФ също не установява изрично изискване и ограничение относно бюджетното салдо по държавния бюджет. Специално внимание следва да се обърне на обстоятелството какво точно касаят

ограниченията, регламентирани в ЗПФ, доколкото същите не се свеждат до салдото по държавния бюджет, за което няма правило и ограничение. Фискалните правила по глава втора на закона касаят съответно салдото на сектор „Държавно управление“, респективно дефицита на сектор „Държавно управление“, както и бюджетното салдо по консолидираната фискална програма. Според дефиницията на § 1, т. 32 от Допълнителните разпоредби на закона „Сектор „Държавно управление“ е сектор „Държавно управление“ (General Government) съгласно изискванията на Европейската система от национални и регионални сметки в Общността.

Договорът за функционирането на Европейския съюз изисква от държавите членки да избягват прекомерен бюджетен дефицит. Същият не съдържа абсолютна изрична забрана или друго императивно по своя характер изискване относно бюджетното салдо, а предвижда съответни мерки и процедура при прекомерен бюджетен дефицит.

Референтната стойност от 3% за съотношението между планирания или фактическия бюджетен дефицит и БВП е установена в Протокол № 12 към ДФЕС относно процедурата при прекомерен дефицит. Превишаването на референтната стойност от 3% от БВП не е юридически тъждествено с наличието на прекомерен дефицит. Член 126 от ДФЕС предвижда последователна процедура за установяване и откриване на процедура при прекомерен дефицит.

От гледна точка на действащото право не може да се приеме, че ежегоден закон за държавния бюджет е противоконституционен само защото предвижда касов дефицит над 3% от БВП. Такъв дефицит не нарушава сам по себе си нито конкретна конституционна разпоредба, нито автоматично чл. 126 от ДФЕС и Протокол № 12 към него, който съдържа ограничение от 3 на сто за дефицита на сектор „Държавно управление“ (по методологията ESA 2010). През годините процедури за прекомерен бюджетен дефицит са

образувани и по отношение на редица държави членки, като Италия, Франция, Белгия, Малта, Унгария, Словакия и др.

В този смисъл твърденията на вносителите за пряко противоречие на закона за държавния бюджет с Договора за функционирането на Европейския съюз и вторичното европейско законодателство, както и със Закона за публичните финанси не намират опора в закона и по следните съображения:

По принцип са възможни политически, икономически или правни последици на европейско ниво (например стартиралата вече процедура за прекомерен бюджетен дефицит), които не водят сами по себе си до извод за противоконституционност на закона. Законът за публичните финанси предвижда правила и ограничения относно дефицита на сектор „Държавно управление“, като допуска отклонение от тях при определени условия, включително възможности за дерогации (тоест този въпрос не може да се разглежда изолирано в рамките само на чл. 25, ал. 2, а на всички разпоредби, уреждащи фискалните правила като чл. 23 и следващите от ЗПФ). Има изисквания за предприемането на действия за преодоляване на отклоненията в такива случаи, като водещи са фискалните правила, които се съдържат в европейски актове - чл. 126 от ДФЕС, който урежда процедурата при прекомерен бюджетен дефицит. В допълнение следва също да се посочи, че реформираната европейска рамка за икономическо управление и по-конкретно превантивната и корективната част на Пакта за стабилност и растеж не съдържат императивна разпоредба, която да задължава държавите членки да не изготвят бюджет с бюджетен дефицит, надвишаващ 3% от БВП. Като водещ оперативен индикатор се приема ръстът на нетните първични разходи и смисълът на ревизираната рамка е постигането на дългосрочна устойчивост и стабилност на публичните финанси чрез постепенното коригиране/консолидиране на дефицита в рамките на средносрочен период, което да има устойчив характер, отколкото резки колебания, които биха

могли да имат неблагоприятно въздействие върху икономическия растеж и социалния статус на обществеността. В този смисъл Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) 1466/97 на Съвета предоставя единствено задължение на Комисията, когато дефицитът на сектор „Държавно управление“ надвишава 3% от БВП, да предаде на съответната държава членка и на Икономическия и финансов комитет референтна траектория за нетните разходи, обхващаща период на корекция от 4 години, който може да бъде удължен с още до три години. В този случай прогнозният дефицит по консолидирания държавен бюджет (сектор „Държавно управление“) следва да спадне под 3% от БВП през периода на корекция и да се поддържа под тази референтна стойност в средносрочен план. Съгласно Регламент (ЕС) 2024/1264 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит в препоръката на Съвета, направена в съответствие с чл. 126, § 7 от ДФЕС, се определя и краен срок за коригиране на прекомерния дефицит. В своята препоръка Съветът изисква също така от държавата членка да изпълни корективен план за нетните разходи, който да гарантира, че дефицитът на сектор „Държавно управление“ остава или е сведен и поддържан под референтната стойност в срока, определен в препоръката.

Отново отбелязваме, че чл. 126 от ДФЕС урежда механизъм за наблюдение, оценка и корекция, в който Европейската комисия и Съветът преценяват всички относими икономически фактори, а не забрана за приемане на бюджет с дефицит над 3%. Самото превишаване на референтната стойност не представлява автоматично нарушение на договора. Както е посочено по-горе, критерият по чл. 126 от ДФЕС не се измерва чрез касовия дефицит, като оценката се извършва по Методологията ESA 2010,

съответно окончателната преценка дали е налице прекомерен дефицит принадлежи на институциите на ЕС.

Съгласно член 126, параграф 2 от ДФЕС Комисията наблюдава развитието на състоянието на бюджета и размера на държавния дълг, като при отклонение от бюджетната дисциплина тя преценява наред с останалото, дали съотношението между бюджетния дефицит и БВП надхвърля референтната стойност, както и дали превишението е по изключение и временно, и дали дефицитът остава близо до референтната стойност. Съгласно параграф 3 на същия член, когато държава членка не изпълнява изискванията по отношение на дефицита и/или дълга, Комисията изготвя доклад. В този доклад се вземат предвид и други релевантни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка. Съгласно параграф 4 Икономическият и финансов комитет дава становище по доклада на Комисията. Ако Комисията счита, че в дадена държава членка съществува или може да възникне прекомерен дефицит, тя съгласно член 126, параграф 5 от ДФЕС отправя становище до съответната държава членка и информира Съвета. След това съгласно параграф 6 Съветът може да реши по предложение на Комисията, че действително съществува прекомерен дефицит. Едва този акт на Съвета представлява формалното установяване на прекомерен дефицит по смисъла на процедурата.

При установяване на прекомерен дефицит член 126, параграф 7 от ДФЕС предвижда Съветът да отправи препоръки към съответната държава членка с оглед на прекратяване на съответното положение в определен срок. При липса на ефективни действия следващите параграфи на член 126 предвиждат възможност за засилване на процедурата, включително отправяне на официално предизвестие и предприемане на други мерки в зависимост от статута на съответната държава членка.

В изпълнение на процедурата, разписана в чл. 126 от ДФЕС, на 10 юли 2026 г. спрямо България беше открита процедура при прекомерен

дефицит поради прогнозирания дефицит на сектор „Държавно управление“ от 4,1% от БВП за 2026 г. и очакването той да остане над референтната стойност и през 2027 г. Съветът прие и препоръка към България, в която се очертават допустимите максимални темпове на растеж за нетните разходи и графикът, който трябва да бъде следван, за да се прекрати прекомерният дефицит до 2029 г. Може да се обобщи, че правната последица при превишаване на референтната стойност за бюджетния дефицит съгласно Протокол № 12 към ДФЕС е задействане на механизма за фискален надзор, а при наличие на нормативните предпоставки – установяване на прекомерен дефицит, и преминаване към корективната процедура по член 126 от ДФЕС. Конституционният съд е имал възможност да коментира в свои решения спецификата на годишния закон за държавния бюджет с повтарящо се, но винаги различно предметно съдържание, уреждащ основни обществени отношения, неподдаващи се на трайно регулиране, но изискващи периодична ограничена с оглед на действието си във времето уредба. Чрез годишните закони за държавния бюджет Народното събрание с приемането му, а Министерският съвет – с изработването му, съгласно своите конституционни правомощия отразяват спецификата на съответната бюджетна година, като отчитат обективните обществено-икономически фактори и текущото финансово и икономическо състояние на страната (Решение № 2 от 2009 г. на КС по к. д. № 1/2009 г.). Независимо от икономическото състояние на държавата има разходи, които са свързани с конституционно установени права и взаимоотношения, международни договори и закони, в сферите на отбраната и сигурността, здравеопазването, образованието, социалната политика, осигурителните отношения, взаимоотношенията с общинските бюджети и др., които не могат да не бъдат обезпечени финансово в закона за държавния бюджет – една от причините, поради която ограниченията не могат да имат абсолютен характер. Министерският съвет следва да създаде необходимите предпоставки за осигуряване на нормално финансиране на

дейностите в различни сфери на обществения живот съобразно действащото законодателство. Не е тайна, че в последните години законодателният орган е приемал редица финансово необезпечени закони, предполагащи сериозно въздействие върху държавния бюджет. Министерският съвет е длъжен да обезпечи прилагането на тези закони, включително чрез осигуряване на необходимото за целта финансиране от държавния бюджет, което неизбежно оказва влияние върху съответните показатели на държавния бюджет. Необходимо е да се подчертае, че неосигуряването на финансиране на дейности, изискване за което произтича от действащи закони, би се явило в отклонение от прогласения с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България принцип на правовата държава, според който държавата се управлява съгласно Конституцията и законите.

Като бюджетен показател – крайна резултатна величина между приходи и разходи на държавния бюджет, салдото (отрицателното бюджетно салдо – дефицит, положителното – излишък) *„отразява в най-голяма степен философията на държавния бюджет за съответната година“* и в него *„рефлектира и преосмислянето на приоритети, залегнали в бюджета, и свързаното с това приоритетно разпределение на публични фондове, преразпределение на финансови ресурси, предварително разчетени и утвърдени от политически представителния орган Народно събрание“* (Решение № 2 на КС от 2009 г. по к. д. № 1/2009 г.). В този смисъл коментиранияте по-горе разпоредби от Договора за функционирането на Европейския съюз, макар и да предвиждат процедура за корекция при отклонение от европейските правила, не само че не касаят салдото по държавния бюджет, но и не ограничават законодателния орган в преценките му за провеждането на различни политики, обезпечени финансово с годишния закон за държавния бюджет, респективно не ограничават волята му да приеме едно или друго нормативно решение, съответстващо както на

приоритетите на парламентарното мнозинство, така и на обективните общественно-икономически фактори в конкретния период.

На следващо място следва да се има предвид и обстоятелството, че ЗДБРБ за 2026 г. е приет едва в края на месец юли 2026 г., т.е. приетият държавен бюджет инкорпорира в себе си вече извършени разходи за период, надвишаващ половин година, в условията на чл. 87, ал. 1 от ЗПФ и на Закона за събирането на приходи и извършването на разходи през 2026 г. до приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2026 г., в т. ч. финансираня във връзка с увеличения размер на минималната работна заплата и увеличение на възнагражденията в бюджетния сектор с натрупаната инфлация през 2025 г. (5 на сто), считано от 1 януари 2026 г. Видно е, че възможностите за контрол и управление на бюджетното салдо за 2026 г. са обективно ограничени поради значително по-малкия срок за ефективно прилагане на ЗДБРБ за 2026 г. и невъзможността за такъв период да се съкратят съществено разходи, немалка част от които са пряко свързани с конституционно установени права и взаимоотношения, поети ангажименти по международни договори и др., чието рязко съкращаване би довело до негативни социално-икономически последици, особено по отношение на социални и здравноосигурителни плащания, образование и общински услуги – въпроси от значим обществен интерес. В същото време е съкратен и срокът за прилагане на мерки по отношение на приходите.

Необходимо е също да се отбележи, че в държавния бюджет не се включват самостоятелните бюджети на общините, като с ежегодния закон за държавния бюджет се приемат основните бюджетни взаимоотношения между общинските бюджети и централния бюджет. Чрез ежегодния закон за държавния бюджет финансово се осигуряват дейностите по предоставяне на държавни публични услуги, до които населението следва да има осигурен

равностоен достъп в съответствие с действащото законодателство, които са определени да се финансират изцяло или частично от държавния бюджет чрез бюджетите на общините, както и изпълнението на области на политики, проекти, програми и възлагане на дейности от държавата. В този смисъл финансовото неосигуряване на дейности, произтичащи от действащата нормативна уредба, би било в отклонение на принципа на правовата държава и на чл. 141, ал. 5 от Конституцията на Република България, както и на чл. 9 от Европейската харта за местното самоуправление и няма да е в съответствие с прогласените в конституционната норма изисквания за правна сигурност, защита на публичния интерес и непрекъснатост на държавните функции.

Обявяването на държавния бюджет за противоконституционен би довело до произвол и нестабилност в държавата и до блокиране на публичните финанси, спиране на плащания за здравеопазване, образование, пенсии и др. до уреждането на възникналите правни и финансови последици и приемането на необходимата нова бюджетна уредба от Народното събрание.

Вносителите на искането, въпреки че признават че както Договорът за функционирането на ЕС, така и Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит допускат дефицит над референтната стойност от 3 %, на няколко места посочват, че това е възможно при извънредни обстоятелства, като война, военно положение епидемия и др., които са извън контрола на правителството на държавата членка. Това разбиране не може да бъде споделено. В чл. 25 и 26 от Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 година за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета са посочени общата клауза за дерогация и правилата за приемане на национални клаузи за дерогация от правилото за 3 % дефицит. Изискването е това да са извънредни

обстоятелства, които са извън контрола на държавата членка, които оказват значително въздействие върху публичните финанси на държавата членка и налагат антициклични фискални мерки. Преодоляването на натрупания в предходни години бюджетен дефицит е такова обстоятелство и то изисква антициклични фискални мерки, защото в противен случай ще се стигне до ограничаване и преустановяване на плащания и поемане на бюджетни разходи и като резултат - до ограничаване или отменяне на придобити социални, здравни и др. права, чието реализиране се финансира от бюджета.

Предвид горното следва да се приеме изводът, че залагането на дефицит от 5,7% представлява политическо решение на Народното събрание в рамките на неговата изключителна компетентност по чл. 84, т. 2 от Конституцията и не може да бъде квалифицирано като нарушение на Основния закон.

Народното събрание, упражнявайки своята изключителна компетентност по чл. 84, т. 2 от Конституцията, е обвързано да осигури функционирането на държавните системи в текущата социално-икономическа реалност, което изключва възможността КС да контролира икономическата целесъобразност на бюджетния дефицит.

II. По к. д. № 16/2026 г. и к. д. № 18/2026 г. относно оспорването на § 11, т. 1-4, § 21, т. 1 и § 46, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

1. В искането на народните представители по к. д. № 16 за 2026 г. се твърди, че включването на промени в Кодекса на труда чрез ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. нарушава принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), тъй като тези текстове нямат пряка връзка с приходите и разходите на държавата и увреждат предвидимостта и правната сигурност.

Тези доводи са неоснователни. В Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г. е отчетено, че „...едно изменение, осъществено със заключителните разпоредби на друг закон, има за цел съгласуваност в действащото законодателство и не го поставя в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което не е противоконституционно на това основание“. В съответствие с конституционната практика, приетите законодателни промени целят съгласуваност в действащото законодателство и имат пряко отношение към консолидираната фискална програма и съответно към предмета на регулиране на обществените отношения, уредени в ЗДБРБ за 2026 г. Определянето на механизма за формиране на минималната работна заплата (МРЗ) и регулацията на трудовия стаж имат пряк и измерим фискален ефект върху разходната част на бюджета. Трудовият стаж в българското законодателство е пряк и определящ фактор за редица публични плащания – той определя размера на допълнителните възнаграждения за прослужено време в целия публичен сектор (държавна администрация, образование, здравеопазване), размера на обезщетенията за безработица, болничните и бъдещите пенсионни разходи. Ето защо промяната в този механизъм има незабавно фискално отражение върху баланса на държавния бюджет.

Трайна практика на Народното събрание, основана на Закона за нормативните актове и на Указа за неговото прилагане, е с преходни и заключителни разпоредби на ежегодните бюджетни закони да се изменят и допълват други закони, имащи пряка или косвена връзка със съответния бюджет. Тази практика се е наложила от съдържанието на бюджетните закони, които регламентират не само числовото изражение на финансовите параметри на бюджета, но и определят финансовите правила за управление в съответните области и провежданите в тях политики. В тази връзка е обосновано да се променят и съответните разпоредби в други закони, имащи отношение към тези правила и политики. В противен случай провеждането

на тези политики чрез изменения в съответните закони би било трудно осъществимо без обвързване на регламентацията им с финансовото им обезпечаване в Закона за държавния бюджет. От друга страна, предвиждането на средства, без те да бъдат обвързани със съответни промени в правилата за управление и провеждането на политиките, би било необосновано.

Освен това Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони и не поставя ограничения досежно конкретните им разпоредби. Следователно няма пречка в тях да се съдържат наред с разпоредбите, които утвърждават приходи и разходи, и правила, които регулират различни въпроси от областта на правото, които пряко или косвено са свързани с бюджета. Безспорно тези закони имат ограничено действие във времето, но главно чрез своите преходни и заключителни разпоредби те се вписват в останалото законодателство. Освен това Преходните и заключителните разпоредби на даден закон са негова обособена част и поначало могат да имат неограничено действие във времето. По този начин ежегодните закони придобиват и присъщите на всеки закон признаци, поради което няма пречка чрез преходните и заключителните разпоредби на ежегодните бюджетни закони да бъдат изменяни други закони. В своята практика Конституционният съд се е произнасял по въпроса за конституционосъобразността на направени с ПЗР на бюджетни закони изменения и допълнения в други закони (Решение № 1 по к. д. № 22 от 2010 г., Решение № 10 по к. д. № 15 от 2011 г.). Разбирането на конституционния законодател, изразено в посочените решения е, че „... често промените в даден закон се извършват в рамките на преходни и заключителни разпоредби на новоприет закон. Когато се приема нов закон, който замества действащ закон, в неговите заключителни разпоредби би трябвало да се включват и правила за отменяне, изменяне и допълване на други закони (чл. 35, ал. 2 от Указ № 883 за прилагане на Закона за

нормативните актове). Само в случаите, когато не се приема нов закон, а целта е да се изменя и допълва закон, който продължава да действа, тогава ще е необходимо изменението и допълнението му да се извърши чрез закон за неговото изменение и допълнение, внесен от народни представители или от Министерския съвет. Следователно промяната в даден закон не винаги е резултат от приемането на закон за неговото изменение и допълнение. С приемането на нов закон, който да замести действащ закон, могат да се изменят и допълват други закони. Такова решение е оправдано предвид обстоятелството, че новия закон, като дава правна уредба на съответната материя по нов начин, същевременно става част от една установена система на законодателство. Включването му в нея би било трмаво и бавно, ако се очаква синхронизацията на уредбата да се постигне единствено по пътя на приемането на отделни закони за изменение и допълнение на съответния закон“.

С оглед на горното подчертаваме, че направените с § 11 и § 46 от преходните и заключителните разпоредби на закона промени по отношение на чл. 355 и чл. 244 от КТ имат пряка връзка с приемания бюджет и поради това попадат в обхвата на промените, които чл. 81 от ЗПФ допуска да бъдат направени с преходните и заключителните разпоредби на годишния закон за държавния бюджет, тъй като са свързани с консолидираната фискална програма, определена според чл. 4 от ЗПФ като система от обобщени показатели по централния бюджет и по бюджетите, сметките за средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства на бюджетните организации. Като една от краткосрочните разходни мерки за фискална консолидация през 2026 г. в Актуализираната средносрочна бюджетна програма (АСБП) мотиви към законопроекта за държавния бюджет, е предвидено преразглеждане на механизма за определяне на минималната работна заплата, регламентиран в чл. 244 от КТ. Съгласно изложените в АСБП съображения и както е отбелязано по-горе, въведеният от началото на 2023 г. автоматичен

механизъм, обвързващ размера на минималната работна заплата за страната за следващата календарна година с 50 на сто от средната брутна работна заплата за период от 12 месеца, се оказва неефективен и води до съществени рискове както за икономиката, така и за бюджета на държавата. Автоматичното нарастване на минималната работна заплата чрез обвързване единствено със средната брутна заплата не отчита ключови социално-икономически фактори, включително инфлацията и промените в производителността на труда. Прилагането на автоматичната формула за определянето на минималната работна заплата, обвързана единствено с размера на средната работна заплата, е предпоставка за повишаване на инфлацията и за предприемане на мерки от работодателите за съкращаване на работници и служители, което налага да се предприемат мерки, които да ограничат рисковете за държавния бюджет и да позволят овладяване на инфлационния натиск и предпоставят коментираните промени в Кодекса на труда.

Сред посочените в АСБП причини, които налагат промените в чл. 355 от Кодекса на труда, е изсветляване на икономиката и справяне с недекларирания труд, което да доведе до повишаване на събираемостта от осигурителни вноски и данъци. Няма съмнение, че реализирането на мерки, целящи изсветляване на икономиката, ще има за ефект нарастване на бюджетните приходи и подобряване на фискалната дисциплина, което е пряко свързано с приходите по консолидираната фискална програма. Както е подчертано в АСБП, в условията на необходимост от подобряване на бюджетното салдо и укрепване на публичните финанси ограничаването на сивата икономика представлява един от най-ефективните инструменти за увеличаване на приходите без повишаване на данъчната и осигурителната тежест. Чрез повишаване на събираемостта на данъците и осигурителните вноски, засилване на контрола, разширяване на дигитализацията и

подобряване на междуинституционалния обмен на информация може да бъде реализиран значителен допълнителен приходен потенциал за бюджета.

2. По отношение на оспорените разпоредби § 11, т. 1 – 4, § 21, т. 1 и § 46 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., вносителите на исканията по к. д. №16/2026 г. и к. д. № 18/2026 г. сочат, че приемането им чрез преходните и заключителни разпоредби на годишния бюджетен закон е направено без оценка на въздействието и необходимите консултации.

Твърденията за липса на консултации по приетите разпоредби е невярно. Законът за държавния бюджет за 2026 г. е преминал през строго специфичен, конституционно и законово уреден ред за приемане и обсъждане. Законът за държавния бюджет на Република България за 2026 г. е разглеждан и дебатиран в Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС) с участието на синдикати и работодатели. Детайлно е обсъждан в специализираните парламентарни комисии (Комисия по бюджет и финанси; Комисия по труд, социална и демографска политика), където всички заинтересовани страни представят своите становища. Освен това, видно от стенографските протоколи на 52-ото Народно събрание, които са публично достъпни, при първото и второто гласуване на законопроекта от Народното събрание в пленарна зала се развива и сериозна дискусия по оспорените разпоредби. Видно от Стенограмата от проведеното заседание на НСТС на 29.06.2026 г., която е публично достъпна на Портала за обществени консултации (www.strategy.bg), предложените изменения в КТ са обсъждани, като част от участниците са ги подкрепили. Следва да се отбележи също, че макар в НСТС да не е постигната единодушна подкрепа на ЗДБРБ за 2026 г., това не означава, че не обсъждан в цялост.

Необходимо е да се посочи, че § 1а от Допълнителните разпоредби на ЗНА (който не е предмет на конституционен контрол) предвижда за законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на ДОО и на НЗОК да не се прилагат изискванията на глави втора и трета от ЗНА (извършване на

оценка на въздействието, провеждане на обществени консултации с граждани и юридически лица и др.), с изключение на изискването за мотиви. Във връзка с това в случая при приемане на оспорените разпоредби не е налице нарушение, което да води до противоконституционност. Самото прилагане на това законово изключение не прави оспорените разпоредби противоконституционни.

Не следва да се приемат за релевантни и аргументите, свързани с извършването на промени в други закони, чрез включването им в ПРЗ на ЗДБРБ за 2026 г. В действителност Конституционния съд е посочвал, че бюджетните закони имат ограничено действие във времето, но чрез своите преходни и заключителни разпоредби се вписват в останалото законодателство и придобиват присъщите на всеки закон признаци. Преходните и заключителните разпоредби на даден закон са негова обособена част и поначало могат да имат неограничено във времето действие (в тази връзка например Решение № 1 от 2011 г. и Решение № 10 от 2012 г. на Конституционния съд). Още повече, че както е посочено по-горе, приетите § 11, т. 1 - 4 и § 46 на ЗДБРБ за 2026 г. имат пряк ефект върху бюджета.

Вносителите на исканията за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 11, т. 1 - 4 и § 46 от ЗДБРБ за 2026 г. се позовават на част от мотивите на Решение № 1 по к. д. 17/2018 г. на Конституционния съд. По отношение на това решение следва да се отбележи, че в резултат на проведено гласуване конституционните съдии не са постигнали изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда. Цитирано е становището само на половината от членовете на Конституционния съд, без да се разгледа и становището на останалата половина. С оглед на това, че конституционните съдии не са постигнали изискуемото мнозинство, цитираното решение няма

задължителен характер по смисъла на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционен съд.

В случай че това решение се вземе предвид, следва да се отбележи и позицията на другата половина от членовете на Конституционния съд, според която е възприета тезата на трайното разбиране на Конституционния съда, че Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони. Няма конституционно изискване при формиране или при промяна на определена държавна политика и необходимост от осъществяване на реформа синхронизацията в нормативната уредба да се постига винаги и единствено по пътя на приемането на отделни закони за изменение и допълнение на съответните закони. Абсолютизирането на подобен подход създава предпоставки за съществуването на противоречива, неясна или взаимноизключваща се нормативна уредба, в нарушение на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Неопределеността на нужното време за синхронизиране на законодателството, при условие че са необходими изменения и допълнения в различни закони, за да се постигне съгласуваност на уредбата в даден сектор, увеличава риска от противоречия и от накърняване на регулаторната стойност на нормативните актове. Правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви.

3. Във връзка с оспорването на § 11, т. 1 – 4 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., с който се изменя чл. 355 от Кодекса на труда (респективно чл. 355 след влизането в сила на изменението), не споделяме изложените в искането съображения за противоконституционност, доколкото основната цел на изменението на чл. 355 от Кодекса на труда е въвеждането на принципа на пропорционалност при изчисляването на трудовия стаж, така че признатият трудов стаж да бъде съобразен с продължителността на работното време и с реално положения труд.

Съгласно чл. 351, ал. 1 от Кодекса на труда трудов стаж по смисъла на този кодекс е времето, през което работникът или служителят е работил по трудово правоотношение, доколкото друго не е предвидено в този кодекс или в друг закон, както и времето, през което лицето е работило като държавен служител. Трудовият стаж по своята същност е юридически факт, който отразява времето, през което работникът или служителят е работил в рамките на трудовото правоотношение. Хипотезите, при които се признават определени периоди за трудов стаж, без работникът или служителят да е работил, са изрично регламентирани в чл. 352 - 354 от КТ.

В исканията за обявяване за противоконституционност и в правната теория няма противоречие относно разбирането, че трудовият стаж е признат от КТ за юридически факт, водещ до правни последици. По своята същност трудовият стаж е от категорията на юридическите действия, защото неговото съдържание е време, наситено с труд.¹ Нормите относно изчисляването на трудовия стаж следва да отговарят на трите основни белега на юридическия факт: да има обективен характер, т.е. да е реално съществуващо събитие (действие или състояние в действителността); да е предвидено в законодателството; неговото настъпване да води до пораждането, изменението, прекратяването или погасяването на определени правни последици. Съществено в случая е обстоятелството, че трудовият стаж като юридически факт трябва да е породен от конкретно събитие от обективната действителност, т.е. да отразява времето, през което работникът или служителят е работил в рамките на трудовото правоотношение.

Съвременните трудови отношения се характеризират с все по-голяма гъвкавост по отношение на продължителността на работното време. Поради това становището в искането за признаване за противоконституционност разбиране, че юридическият факт – придобит един ден трудов стаж, следва да се признава във всеки случай, в който

¹ В тази връзка Мръчков, В.: Трудово право. Шесто преработено и допълнено издание. Сиби, С: стр. 667

работникът или служителят е бил на работа през деня, без да се отчита конкретната продължителност на работното време, не отразява по най-достововерен и справедлив начин обективната действителност. В тази връзка допълнението на чл. 355, ал. 1 от КТ предвижда трудовият стаж да се изчислява не само в дни, месеци и години, а и в часове. Това има за цел да се постигне реално отчитане на обективната действителност, т.е. обвързва се периодът от време на работа с признаването на трудовия стаж като юридически факт.

С промените в чл. 355, ал. 2 от КТ се премахва правилото, според което за 1 ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителят е работил най-малко половината от законоустановеното работно време за деня. По този начин работата на непълно работно време, когато е повече от половината от законоустановеното, се признаваше за един ден трудов стаж, независимо от конкретно отработените часове. По своята същност действащата до промените разпоредба на чл. 355, ал. 2 от КТ има характер на фикция - нормативно закрепено отклонение от обективната действителност.² В посочената хипотеза следва да се приеме, че както законодателят, така и работещите на непълно работно време ясно осъзнават, че юридическият факт – един ден трудов стаж, не се е осъществил в реалността, но нормативната фикция изисква той да бъде третиран така, сякаш това е събитие се е случило. Фикцията по своя характер е императивно правило и не подлежи на доказване на противното. По този начин преди промените нормата на чл. 355, ал. 2 от КТ създаваше отклонение от обективната действителност, изразяващо се в приемането на един несъществуващ юридически факт за съществуващ. Тя не позволяваше прилагането на принципа *pro rata temporis* (пропорционално на времето) по отношение на изчисляването на трудовия стаж.

² Вълчев, Д.: Лекции по обща теория на правото. Част 2, Сиела Норма, София, 2019, стр. 69

Според промените в чл. 355, ал. 2, изр. 1 от КТ за един ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителът е изработил пълното законоустановено за него работно време за деня. С чл. 355, ал. 2, изр. 2 от КТ се установява принципът на пропорционалност при изчисляване на трудовия стаж при непълно работно време. Съгласно приетите промени, когато работникът или служителът работи при непълно работно време, трудовият стаж се изчислява пропорционално на законоустановеното му работно време. По този начин признаването на юридическия факт – трудовият стаж, се обуславя от обективната действителност – реално отработеното време по трудово правоотношение.

Предвид изложеното не може да се възприемат за обосновани мотивите в исканията за обявяване за противоконституционна разпоредбата на чл. 355, ал. 2 от КТ, че установяването на принципа за пропорционалност при изчисляване на трудовия стаж е в противоречие с чл. 16 и чл. 48 от Конституцията. Промените в чл. 355, ал. 2 от КТ не са свързани с ограничаване на правото на труд или с отнемане на трудови права, а единствено с установяване на ясни и обективно обусловени правила при изчисляване на трудовия стаж в съответствие с принципа *pro rata temporis*. В тази връзка следва да се отбележи, че този принцип е част и от чл. 48, ал. 5 от Конституцията, в която при изброяване на основните трудови права изрично е посочено „съответстващо на извършената работа“.

Предвидената промяна следва да се разглежда в контекста на необходимостта от обективно и еднакво третиране на работещите при различна продължителност на работното време. При действащата уредба за един ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителът е работил най-малко половината от законоустановеното работно време за деня. В резултат на това лице, работещо четири часа дневно при осемчасов работен ден, може да придобива същия трудов стаж като лице, което работи осем часа дневно.

В същото време за лице, работещо по-малко от половината от законоустановеното работно време, трудовият стаж се изчислява пропорционално. Така при действащата уредба се създава различен режим за лица, които полагат труд при различна продължителност, като съществено различен обем на положения труд води до признаване на еднакъв трудов стаж.

Именно този различен подход се преодолява с измененията в чл. 355 от КТ, направени с § 11. С промяната се въвежда единен критерий – продължителността на действително установеното работно време, въз основа на който трудовият стаж се изчислява пропорционално.

В тази връзка считаме, че промяната не следва да се разглежда като ограничаване на правата на работещите на непълно работно време, а като установяване на по-обективен и еднакъв критерий за определяне на трудовия стаж. В този смисъл предвидената уредба е насочена към постигане на по-голяма справедливост и равнопоставеност както между лицата, работещи на непълно работно време с различна продължителност на работното време, така и между работещите на непълно и на пълно работно време. Тя осигурява възможност всеки ден и час положен труд да бъде обективно отразен при определянето на трудовия стаж.

Относно твърдението за неоправдано ограничаване на трудовите права на лицата, работещи на непълно работно време, не споделяме тезата, че самото въвеждане на пропорционалност при изчисляването на трудовия стаж представлява неоправдано ограничаване на трудовите права на лицата, работещи на непълно работно време. Непълното работно време е законово призната форма на организация на труда, но това не означава, че законодателят е длъжен да придава на различен по продължителност труд еднаква тежест при определяне на трудовия стаж. Напротив, когато един и същ обективен критерий – реално установената продължителност на работното време, се прилага към всички работници и служители, се постига

еднакво третиране при еднакви условия и пропорционално третиране при различен обем на положения труд. От тази гледна точка неравнопоставеността не произтича от новата уредба, а напротив - може да бъде открита в досега действащия режим, при който лицата, работещи при различна продължителност на работното време, могат да придобиват еднакъв трудов стаж.

В допълнение отбелязваме, че приемането на еднакви правила при изчисляване на трудовия и осигурителния стаж ще облекчи значително дейността на работодателите, ще се минимизират както техническите грешки при администрирането на трудовите правоотношения, така и бъдещи трудови спорове относно признаването на стажа.

Относно твърдението за непряка дискриминация на работещите на непълно работно време не споделяме и тезата, че пропорционалното изчисляване на трудовия стаж само по себе си води до непряка дискриминация на работещите на непълно работно време. Прилагането на единен принцип спрямо всички работници и служители не представлява дискриминация поради факта, че при непълно работно време признатият трудов стаж ще бъде съобразен с действително установената продължителност на труда. Следователно различното количество признат трудов стаж при различна продължителност на работното време не представлява дискриминационно третиране, а е резултат от прилагането на принципа на пропорционалност.

Член 355, ал. 2 от КТ въвежда напълно ясен и императивен критерий при определяне на един ден трудов стаж - „пропорционално на законоустановеното работно време“. Законоустановеното работно време е фиксирана и неизменна величина в самия КТ - 8 часа на ден и 40 часа на седмица (чл. 136, ал. 1 и 3 от КТ). Наличието на тази законен определен критерий изключва възможността за какъвто и да е административен произвол или прилагане на „различни формули“ от работодателите.

Единственият конституционно съобразен метод, който законът посочва, е съпоставянето на реално отработените от служителя часове за периода спрямо пълния норматив от часове за същия период при 8-часов работен ден. При сумирано изчисляване на работното време балансът на часовете се прави в края на периода на отчитане съгласно чл. 142 от КТ. Новата ал. 2 на чл. 355 е в пълно съответствие с този механизъм - изработените часове в рамките на утвърдения график се съпоставят с нормата за периода. Математическият резултат е напълно предвидим и еднакъв за всички субекти.

Въвеждането на новите правила за изчисляване на трудовия стаж се прилага еднакво спрямо всички субекти, намиращи се в идентично правно положение. Принципът на равенство изисква еднакво третиране на еднаквите случаи, а не механично изравняване на субекти, които полагат различен по обем труд. Диференцираното отчитане на реално отработеното време е проявление на висша социална справедливост, а не на дискриминация.

В константата си практика КС приема, че равенството пред закона не означава еднакво третиране на нееднакви случаи. Диференциация, основана на обективен и разумен критерий, не представлява дискриминация. В случая количеството положен труд е обективен и измерим критерий. Лице, работило 40 часа в седмицата, се намира в коренно различно правно и фактическо положение от лице, работило 20 часа. Признаването на еднакъв стаж за различен по обем положен труд би било проява на несправедливост и тотално нарушение на принципа на равенството спрямо работниците на пълен ден.

Относно твърдението за ограничаването на сивата икономика и на недекларирания труд отбелязваме, че при действащата уредба признаването на пълен трудов стаж при работа на непълно работно време може да създаде предпоставки за формално деклариране на непълно работно време, при фактическо полагане на труд с по-голяма продължителност. Тази практика може да бъде свързана и с недеклариране на част от трудовото

възнаграждение, което води до по-ниски данъчни и осигурителни постъпления и съответно до по-малка осигурителна база за ползване на бъдещи социални права. Въвеждането на пропорционално изчисляване на трудовия стаж също създава по-силен стимул за работниците и служителите да изискват реалната продължителност на работното време да бъде отразена в трудовия договор, тъй като от декларирането на реално положеното работно време ще зависи и размерът на признатия трудов стаж. По този начин промяната може да допринесе за ограничаване на недеклаираната заетост и за повишаване на прозрачността на трудовите отношения. По-пълното деклариране на реалната заетост и доходи създава предпоставки и за увеличаване на постъпленията от данъци и задължителни осигурителни вноски в държавния бюджет и в бюджета на държавното обществено осигуряване. В този смисъл промяната може да бъде разглеждана не само като изменение в начина на изчисляване на трудовия стаж, но и като мярка за ограничаване на сивата икономика и на недеклаираната заетост. По този начин се засилва и връзката между размера на осигурителните постъпления и произтичащите от тях осигурителни права, включително подобряване на финансовото състояние на публичните социалноосигурителни системи, което води и до по-адекватни социални плащания.

Твърдението, че липсата на подробни правила за преобразуване в самия КТ прави уредбата „непредвидима“ и „непълна“, е неоснователно. Кодексът на труда съзнателно урежда материалноправните принципи, като по силата на законова делегация детайлизирането на процедурите се възлага на изпълнителната власт чрез Наредбата за трудовата книжка и трудовия стаж. Нормативното определяне на детайлните процедури и технически изчисления чрез подзаконов акт е напълно легитимен подход, съответстващ на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал.1 от Конституцията, потвърден в практиката на КС.

В Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 г. е прието, че „...за осъществяването на реформи в един или друг сектор на политиката е добре да бъдат използвани правни инструменти, които да се създават и променят по много по-облекчена процедура в сравнение със законодателната, което позволява да бъде отразявана динамиката на обществените потребности. Освен това върху актовете на правителството и неговите членове има конституционно предвиден съдебен контрол (чл. 120, ал. 2; чл. 125 от Конституцията), което гарантира спазването на принципа на върховенство на правото, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.“. В същото решение е посочено, че „Като Конституцията, така и Законът за нормативните актове съдържат разпоредби, имащи отношение към разпределението на нормотворческите функции на парламента и изпълнителната власт, като законодателната власт е възложена на политическото представителство - парламента (чл. 62, ал. 1 от Конституцията), но при активно упражнявана законодателна инициатива от правителството (чл. 87, ал. 1 и 2 от Конституцията). Правителството е, което ръководи и осъществява държавното управление на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя, като изборът на подход е оставен на преценката на изпълнителната власт. Критериите за това, коя материя би следвало да бъде уредена със закон, се съдържат в ЗНА наред с изричното конституционно възлагане за законодателна уредба на редица обществени отношения. В Решение № 11 от 2010 г. КС принципно очертава разграничителната линия между основанието и обхвата на законова и подзаконова уредба. Като посочва, че конституционният законодател не е възприел института на делегирано законодателство при определяне "конкретните параметри на балансите във властта", Съдът подчертава, че принципът на правова държава изисква не само когато естеството на материята налага уредба със закон това да се извършва единствено от законодателя, но и че еднакво изисква "материята, която не

се нуждае от законодателна уредба, ще трябва да се уреди с подзаконов акт". Конституционният съд се позовава на чл. 3 ЗНА, като подчертава, че предмет на законовата уредба следва да бъдат "отношения, които се поддават на трайна уредба", докато за уреждането на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт. ". В Решение № 9 от 2020 г. по к. д. №3/2020 г. Конституционният съд подчертава, че „...за да бъде спазен принципът на правовата държава не само се налага отношенията, чието естество го изисква, да се регулират със закон, но и "материята, която не се нуждае от законодателна уредба, ще трябва да се уреди с подзаконов акт" (Решение № 11 от 2010 г.; Решение № 8 от 2016 г.)". Във връзка с това следва да се приеме, че конституционносъобразно изпълнителната власт има възможност в подзаконов нормативен акт да разпише алгоритми за преобразуване на дните и часовете и да детайлизира уредбата до степен на лесно дори автоматично приложение, което гарантира правната предвидимост. Самият технически алгоритъм за сумиране и преобразуване на часове в дни (математическа формула, методика, указания и др.) има изцяло технически характер и е предмет на детайлизиране в подзаконовата уредба. Във връзка с това необходимостта от приемане или изменение на подзаконови актове, както и от адаптиране на административни и информационни процедури към новия начин на изчисляване на трудовия стаж, не представлява сама по себе си основание за противоконституционност на законовата разпоредба. Прилагането на всяка съществена промяна в трудовото законодателство може да изисква съответното привеждане на подзаконовата нормативна уредба и административните процедури в съответствие със закона. Тези действия следва да бъдат предприети по компетентност, така че да бъде осигурено еднозначното и ефективно прилагане на новите правила. Обстоятелството, че при практическото прилагане могат да възникнат въпроси, свързани с изчисляването и преобразуването на трудовия стаж, не

води само по себе си до извод за противоконституционност на законовата разпоредба.

Относно твърдяната неяснота и несъответствие между ал. 2 (пропорционалност) и ал. 3 (зачитане на цял месец) вносителят погрешно счита, че е налице колизия между текстовете на двете разпоредбите. Те не се изключват, а се прилагат последователно. Алинея 2 въвежда принципа на справедливост – по-точното отчитане на непълното работно време и работата по няколко трудови правоотношения, което самият вносител признава за легитимна цел, а ал. 3 определя минимума, при който определен обем положен труд се зачита за пълен месец. Алинея 3 поставя общото изискване за календарна заетост (служителят да е изпълнил индивидуалния си график за месеца). След като това изискване е изпълнено, се задейства изричното специално правило на ал. 2, което определя количественото изражение на стажа (математическото редуциране наполовина). Двете алинеи се намират в системно единство и се прилагат кумулативно, без да се изключват. Конституционният съд в своята практика приема, че правната норма не съществува изолирано, а в система. Недопустимо е да се твърди неяснота, когато разпоредбите могат да бъдат приведени в логичен синхрон чрез общоприетите тълкувателни методи.

В Решение № 9 от 2020 г. по к. д. №3/2020 г. е посочено, че *„Докато формулирането на правните норми е изцяло в правомощията на законодателя, то той е ограничен в тази си дейност от принципа на правовата държава, според който законите трябва да бъдат ясни, точни и безпротиворечиви, за да могат правните субекти да установят обхвата на своите права и задължения, а правоприлагащите органи – да разтълкуват и приложат законовите разпоредби. Закон, който съдържа толкова сериозни несъвършенства, до степен да не е годен да регулира съответните обществени отношения, нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията и следователно не може да съществува в правния мир*

(Решение № 9 от 1994 г.; Решение № 5 от 2002 г.; Решение № 4 от 2010 г.; Решение № 8 от 2012 г.).“. В настоящия случай не са налице неясноти, неточности или противоречия, които да довеждат до извода, че законови изменения в чл. 355 от КТ са дотолкова негодни, че да не могат да регулират съответните обществени отношения за изчисление на трудовия стаж, отчитайки необходимостта от детайлизиране на някой аспекти в подзаконовата нормативна уредба.

На следващо място е необходимо да се посочи, че новата регулацията на трудовия стаж не ревизира минали юридически факти и не отнема придобити права, а реформира принципите занапред с цел постигане на фискална устойчивост. Оспорената разпоредба няма ретроактивно (обратно) действие — тя не отнема вече придобит стаж и не преизчислява минали периоди със задна дата. Мярквата действа изцяло занапред (*ex nunc*), определяйки правилата за зачитане на трудов стаж от момента на влизане на закона в сила. В практиката на Конституционния съд ясно се посочва, че гражданите нямат конституционно гарантирано право условията за придобиване на стаж или осигурителни права да останат непроменени до края на техния трудов живот. Изменението на бъдещите критерии за изчисление на трудовия стаж не нарушава Конституцията.

Относно закрилата на труда и принципа на социалната държава (Преамбюл). Принципът на социалната държава не означава абсолютна неизменяемост на придобитите права или запазване на неефективни модели на изчисляване. Напротив, социалната държава е длъжна да поддържа финансова устойчивост на публичните си системи, за да може реално да гарантира плащанията (обезщетения, пенсии, добавки за стаж), обвързани с този стаж. Преминаването към по-точен и дигитализиран модел на отчитане на труда предпазва фондовете от източване чрез фиктивно натрупване на стаж. Средството е напълно пропорционално и годно, тъй като реформира

системата в посока обективност и прозрачност, без да отнема конституционното право на труд.

С оглед на изложеното считаме, че оспорената разпоредба на § 11, т. 1 – 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (респективно чл. 355 от КТ след влизането на изменението в сила) не третира по-неблагоприятно работещите на непълно работно време поради самия факт, че работят на непълно време, а прилага един и същ критерий към всички лица – реално установената продължителност на работното време. Предвиденото пропорционално изчисляване на трудовия стаж е насочено към по-справедливо и равнопоставено третиране на работещите, като гарантира, че всеки ден и час положен труд се отчитат обективно. То преодолява различията в действащия режим, при който лица с различна продължителност на работното време могат да придобиват еднакъв трудов стаж и да ползват еднакви осигурителни права.

Не могат да се възприемат за релевантни становищата, че с промяната в чл. 355, ал. 1 и 2 от КТ се нарушава конституционната закрила на труда, доколкото се намаляват основните трудови права на работещите на непълно работно време. Принципът *pro rata temporis* не се прилага спрямо всички трудови права, а само спрямо делимите такива, които законодателят е обвързал с необходим период от време, през който работникът или служителят е работил, за да възникне или за да се измени отделно право. Установяването на този принцип не може да засегне и да се прилага спрямо неделимите субективни трудови права – например правото на здравословни и безопасни условия на труд, свобода на професия и работно място, закрилата при уволнение и други. В тази връзка промените не са свързани с отнемане на трудови права, гарантирани от Конституцията, а с установяване на принципа за *pro rata temporis* към юридическия факт – трудов стаж.

Приетите промени не могат да се възприемат и за противоречащи на принципите за забрана срещу дискриминация, които произхождат от чл. 6 на Конституцията и са развити като общи правила в Закона за защита от дискриминация, а по отношение на трудовите права - и в Кодекса на труда. В тази връзка следва да се отбележи, че в чл. 138, ал. 3, изр. 1 от КТ е регламентирано изискването работниците и служителите на непълно работно време да не могат да бъдат поставени в по-неблагоприятно положение само поради непълната продължителност на работното им време в сравнение с работниците и служителите, които са страна по трудов договор на пълно работно време, изпълняващи същата или сходна работа в предприятието. В чл. 138, ал. 3, изр. 2 от КТ обаче изрично е посочено, че те 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. Ето защо и към момента трудовото законодателство установява принципа *pro rata temporis* по отношение на работещите на непълно работно време, който след промените в чл. 355 от КТ следва да се прилага и по отношение на изчисляването на трудовия стаж.

Промените в чл. 355 от КТ не следва да се възприемат за дискриминационни по отношение на работещите на непълно работно време. Чрез тях се осигуряват условия за равнопоставеност между всички работещи чрез прилагане на еднакъв подход при изчисляване на трудовия стаж. В противоречие на изложените в исканията мотиви може да се твърди, че разпоредбите на чл. 355 от КТ преди промените създаваха предпоставка за неравнопоставеност. От една страна, трудовият стаж на работниците и служителите на пълно работно време и от друга страна, на тези на непълно работно време, което е повече от половината от законоустановеното, се изчисляваше по един и същ начин независимо от обема на вложения труд,

измерен като работно време. От друга страна, създаваше се неравнопоставеност между работещите на непълно работно време, доколкото за тези, които работят по-малко от половината работно време, трудовият стаж се изчислява пропорционално на отработеното време, а за тези, които работят на половината на законоустановеното работно време, им се признава пълен размер на трудовия стаж въз основа на законовата фикция. Поради това разпоредбите на чл. 355 от КТ преди промените водеха до значително по-голяма предпоставка за нарушаване на принципа за равно третиране и обективно отчитане на положения труд според продължителността на работата.

Приетите промени не са в противоречие с международните актове, в сила за Република България. Те са в съответствие с Клауза 4, § 2 от Рамковото 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 (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП). Това споразумение, в съответствие със законодателната процедура на ЕС, е прието като част от правото на ЕС с Директива 97/81/ЕО на Съвета от 15 декември 1997 година. Именно в Клауза 4, § 2 от Рамковото споразумение е посочен като приложим принципа *pro rata temporis* по отношение на работещите на непълно работно време. В тази връзка считаме за неоснователно твърдението в исканията за обявяване за противоконституционност на разпоредбите и че с тях се нарушава правото на ЕС.

Промяната в чл. 355, ал. 3 от КТ установява изрично, че за един месец трудов стаж се признава периодът от време, когато са отработени всички работни дни в съответния календарен месец. Тази промяна отново има за цел да гарантира правилното прилагане на правилата за изчисляване на трудовия стаж в съответствие с обективната действителност. Разпоредбата на чл. 355, ал. 3 от КТ преди промените, която изисква за признаване на един

месец трудов стаж да са отработени 21 работни дни в месеца, е предпоставка за противоречия и затруднения в практиката. Календарните месеци имат различен брой работни дни, включително има месеци с по-малко от 21 работни дни (например месец септември 2026 г., който е с 20 работни дни). Ето защо не могат да се подкрепят аргументите в исканията за обявяване за противоконституционност на разпоредбата, че направените промени не са в съответствие с принципите на правовата държава. Напротив, промените са в съответствие с основните принципи на правовата държава, която във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви. В правовата държава нормотворчеството изисква законовите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения (в тази връзка Решение № 8 от 2017 г. на Конституционния съд).

Не следва да се възприемат за релевантни и аргументите, че разпоредбите са противоконституционни поради възможността за регламентиране на правила за прилагане на начина на изчисляване на трудовия стаж в наредба на Министерския съвет. В българската правна система разграничението между материята, която се урежда със закон, и тази, която се урежда с наредба (подзаконов нормативен акт), се основава на принципите за разделение на властите и на правовата държава. В тази връзка следва да се отбележи, че в Решение № 8 от 2016 г. Конституционният съд ясно е разграничил разпределението на нормотворческите функции на парламента и изпълнителната власт. Също така, в Решение № 11 от 2010 г. Конституционният съд принципно очертава разграничителната линия между основанието и обхвата на законова и подзаконова уредба. Съдът подчертава, че принципът на правова държава изисква не само, когато естеството на материята налага уредба със закон, това да се извършва единствено от законодателя, но и че еднакво изисква материята, която не се нуждае от законодателна уредба, да се уреди с подзаконов акт.

Както е отбелязано и в самите искания за обявяване за противоконституционност, към момента правилата за прилагане на глава седемнадесета, раздел II от Кодекса на труда (трудов стаж) са определени в Наредбата за трудовия стаж, приета от Министерския съвет въз основа на изричната законова делегация на чл. 356 от КТ. В тази връзка е безспорно, че детайлните правила за изчисляване на трудовия стаж в отделните хипотези са предмет на подзаконова нормативна уредба (в случая наредба на Министерския съвет), която следва в съответствие с приетите норми в КТ и на основание чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), да регламентира прилагането на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен.

Не следва да се подкрепят и изложените мотиви в исканията за обявяване на противоконституционност на промените в чл. 355 от КТ поради липсата на ефект върху приходите и разходите на държавата, които да обуславят включването им в ПРЗ на ЗДБРБ за 2026 г. В мотивите към законопроекта ясно е посочено, че основаната причина за промените е изсветляване на икономиката и справяне с недекларирания труд, което да доведе до повишаване на събираемостта от осигурителни вноски и данъци. Видно от посоченото по-горе, действащата до промените фикция в чл. 355, ал. 2 от КТ по отношение на изчисляването на трудовия стаж за работещите на непълно работно време, създава стимул за сключване на фиктивни трудови договори на непълно работно време.

Отклонението от принципа *pro rata temporis* в уредбата на чл. 355, ал. 2 от КТ преди промените правеше привлекателно за наетите лица и за работодателите сключване на трудови договори на непълно работно време, докато реално се работи на пълен работен ден. Това обикновено е свързано и с практики по изплащане на част от възнаграждението „на ръка“, което води до по-малък размер на декларираните доходи, съответно до по-малък размер

на осигурителните вноски и данъци.³ Приетите промени в чл. 355 от КТ са в съответствие с препоръчителните подходи за справяне с недеклаирания труд в редица международни изследвания⁴, които подчертават необходимостта от преход от изцяло наказателни мерки към превантивни мерки чрез промени в законодателството, които създават ясни стимули за преминаване към светлата икономика. Следва да се отбележи, че според научни изследвания държавите, които въвеждат законови превантивни мерки, отчитат много по-бърз спад на сивия сектор, отколкото тези, които просто увеличават глобите.⁵

Предвид обстоятелството, че приоритетно в държавата размерът на трудовото възнаграждение се определя според времетраенето, то сключването на трудови договори с по-малка от реалната продължителност на работното време е предпоставка за деклариране на по-малък размер на трудовото възнаграждение, върху което се изчисляват и съответните социално- и здравноосигурителни вноски. Следователно промяната в чл. 355, ал. 2 от КТ има за цел да преодолее този ефект чрез създаване на превантивни законодателни мерки, свързани с декларирането на пълния размер на работното време, съответно на трудовото възнаграждение. Това, от своя страна, има директен ефект не само върху държавния бюджет, в който част от приходите се формират от данъците на доходите на физическите лица,

³ В тази връзка следва да се има предвид, че според Доклада за динамика на композитния индекс „Икономика на светло“ и под-индекс „Заетост на светло“ през 2024 г. основни проблемни области за осветяването на българската икономика и ограничаването на дела на сивата икономика се очертават пряко свързаните с процесите на пазара на труда работа с договори, които не отчитат действителното възнаграждение и коректно деклариране на трудовия ресурс и заплащането на данъчнатаосигурителна тежест. Повече може да се намери на следния интернет адрес: https://ikonomikanasvetlo.bg/advice_files/106-28-1766415572.pdf

⁴ В тази връзка Доклад на Европейския орган по труда (ELA): "Справяне с недеклаирания труд в цяла Европа: Ефективни решения за създателите на политики", достъпен на: <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-09/Effective%20solutions%20to%20tackle%20undeclared%20work.pdf> и Изследване на Eurofound: "Справяне с недеклаирания труд в ЕС – подходи и мерки", достъпно на: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/tackling-undeclared-work-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures>

⁵ В тази връзка например Williams, C., Nadin, S.: Tackling Undeclared Work in the European Union, достъпно на: https://www.academia.edu/92928286/Tackling_Undeclared_Work_in_the_European_Union

но и върху бюджетите на държавното обществено осигуряване и на Националната здравноосигурителна каса за 2026 г., в които основните приходи се формират от осигурителни вноски, основаващи се на трудовите възнаграждения.

От изложеното е видно, че приетите изменения в чл. 355 от КТ са не само пропорционални, обосновани с научни доказателства и целесъобразни, но и с директен ефект върху приходите от данъци и осигуровки, които се влияят от намаляване на дела на сивата икономика и недекларирания труд, основен фактор за което е създаването на законодателни стимули за декларирането на пълния размер на работното време и на трудовите възнаграждения.

4. По отношение на аргументите на вносителите на исканията, че § 46, ал. 1 и 2 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. противоречат на чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията.

С измененията в чл. 244 на Кодекса на труда (ДВ, бр. 14 от 2023 г.) от началото на 2023 г. е установен механизъм за определяне на минималната работна заплата (МРЗ), съгласно който нейният размер се определя за следващата календарна година като 50 на сто от средната брутна работна заплата за период от 12 месеца. Това на практика е автоматичен механизъм, доказал се като неефективен и водещ до съществени проблеми за предприятията и за бюджета на държавата.

Не споделяме изложените от вносителите съображения за противоконституционност на § 46, тъй като с оспорената разпоредба не се премахва конституционно гарантираното право на работниците и служителите на минимално възнаграждение. Предмет на § 46 е временното неприлагане на конкретния автоматичен механизъм за определяне на размера на минималната работна заплата, установен в действащия чл. 244 от КТ. Конституцията не определя конкретен размер на минималната работна заплата, нито предписва конкретен механизъм за неговото определяне и

актуализиране, поради което изборът на такъв механизъм е въпрос на законодателна преценка и целесъобразност, при съобразяване с приложимото право на Европейския съюз и международните ангажменти на Република България.

Не може да се сподели и тезата, че временното неприлагане на механизма по чл. 244 от КТ представлява отстраняване на законова гаранция без ясна алтернатива. С § 46 не се поставя под съмнение самото право на минимално трудово възнаграждение, а се цели преосмисляне на начина, по който неговият размер се определя и актуализира, с реалното участие на социалните партньори и при отчитане на комплекс от критерии, каквито са изискванията на европейската и международната рамка.

Досега действащият чл. 244 от КТ въвежда автоматично определяне на минималната работна заплата в размер на 50 на сто от средната брутна работна заплата за определен 12-месечен период. По този начин размерът на минималната работна заплата е пряко и автоматично обвързан с един конкретен статистически показател. Подобен подход не осигурява в достатъчна степен възможност при определянето на минималната работна заплата да бъдат отчитани едновременно всички относими социални и икономически фактори, включително динамиката на инфлацията, производителността на труда, икономическият растеж, равнището на заетостта, конкурентоспособността на предприятията и състоянието на пазара на труда. Този подход води до отрицателни икономически и социални въздействия върху всички заинтересовани страни. При него ще се задълбочат икономическите дисбаланси и проблеми на пазара на труда, които водят и до отрицателни социални въздействия и напрежение. В дългосрочен план този автоматизъм на действие е предпоставка за съкращения и повишаване на риска от укриване на доходи и недеклариран труд, което има отрицателно въздействие върху трудовите и осигурителните права на работещите.

Необходимостта от усъвършенстване на националната уредба следва да бъде разглеждана и с оглед на Директива (ЕС) 2022/2041 относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз и Конвенция № 131 на Международната организация на труда относно определянето на минималните работни заплати, ратифицирана от Република България. Съгласно чл. 5 от Директива (ЕС) 2022/2041 държавите членки установяват процедури за определяне и актуализиране на законоустановените минимални работни заплати, ръководени от определени в националното право критерии, и използват ориентировъчни референтни стойности при оценката на тяхната адекватност. Същевременно чл. 7 от директивата изисква създаване на условия за участие на социалните партньори при избора и прилагането на критериите, при избора и прилагането на ориентировъчните референтни стойности, при актуализациите на минималните работни заплати, както и при установяването и изменението на формула за автоматично индексване, когато такава съществува.

Самото посочване на определени стойности като ориентировъчни референтни стойности обаче не означава, че правото на Европейския съюз изисква автоматичното им превръщане в законово определена формула за ежегодно определяне на минималната работна заплата. Напротив, предвидена е възможност държавите членки да изградят национален механизъм, основан на подходящи критерии и процедури, при който се осигурява участие на социалните партньори.

Автоматичното определяне на минималната работна заплата по предварително фиксирана формула ограничава възможността за постигане на балансирани решения чрез социалния диалог. Размерът се определя автоматично въз основа на предварително фиксиран статистически показател, без в самия процес по определяне на конкретния размер да могат да бъдат балансирани отчетени актуалните икономически и социални условия и определена референтна стойност за оценка на адекватността на

пределния размера на МРЗ. При определянето на размера на минималната работна заплата следва да се отчита и необходимостта от запазване на конкурентоспособността на българската икономика и насърчаване на заетостта.

Съгласно чл. 3 от Конвенция № 131 на Международната организация на труда, при определянето на равнището на минималните работни заплати следва, доколкото е възможно и подходящо, да бъдат вземани предвид както потребностите на работниците и техните семейства, така и икономически фактори, включително изискванията на икономическото развитие, равнището на производителността и необходимостта от поддържане на високо равнище на заетост. Съгласно чл. 4 от Конвенцията държавите следва да създадат и/или поддържат механизъм, чрез който минималните работни заплати да могат да бъдат определяни и преразглеждани периодично, като това следва да се извършва след консултации с представителните организации на работодателите и работниците.

Следва да се подчертае, че § 46, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. не отменя текста на чл. 244 от КТ, а единствено регламентира, че за конкретната бюджетна година не се прилага. Това представлява временна бюджетна мярка за конкретната фискална година, което е изцяло в правомощията на Народното събрание за управление на публичните финанси.

Поради това временното неприлагане на автоматичния механизъм по чл. 244 от КТ не може да бъде определено като отстраняване на законова гаранция за минимално трудово възнаграждение. Напротив, то е част от необходимостта да бъде разработен нов механизъм, който да съответства в по-голяма степен на изискванията за използване на комплекс от социални и икономически критерии и за реално участие на социалните партньори.

С § 46, ал. 1 от ЗДБРБ за 2026 г. се определя, че през 2026 г. не се прилага чл. 244, ал. 2 от Кодекса на труда. В ал. 2 на същия параграф се

възлага на Министерския съвет по предложение на заместник министър-председателя и министър на финансите и на министъра на труда и социалната политика да одобри законопроект за промени на уредбата за определяне на минималната работна заплата за страната, като до приемането на промените минималната работна заплата се запазва на нивото, определено за 2026 г.

Съгласно действащата редакция на чл. 244, ал. 2 от КТ минималната работна заплата за страната за следващата календарна година се определя до 1 септември на текущата година в размер на 50 на сто от средната брутна работна заплата за период от 12 месеца, който включва последните две тримесечия на предходната година и първите две тримесечия на текущата година. По този начин на практика е регламентиран императивен срок и автоматичен механизъм за определяне на размера на минималната работна заплата за страната, който не позволява Министерският съвет в сътрудничество и след консултации със социалните партньори да определи различен размер на съществен показател, оказващ влияние върху социално-икономическата политика. Нещо повече, този механизъм не позволява отчитането на ключови социални и икономически фактори, поради което е неефективен и водещ до съществени рискове както за икономиката, така и за бюджета на държавата.

С § 46, ал. 1 от ЗДБРБ за 2026 г. се установява правомощие на Министерския съвет да не приложи автоматичната формула за определяне на размера на минималната работна заплата за страната за 2027 г. в срок до 1 септември 2026 г. С ал. 2 на същия параграф законодателната власт възлага конкретни ангажменти на изпълнителната власт за изготвяне на съответните нормативни промени, които да позволят определянето на размера на минималната работна заплата да се извършва по нов начин.

Поради това приетият § 46 от ЗДБРБ за 2026 г. е проява на „модерния рационализиран парламентаризъм“, критериите за който са посочени в Решение № 8 от 2016 г. на Конституционния съд. Цитираното

решение изяснява характеристиките на това понятие: „... политическото представителство е това, което със закон определя принципите, съдържанието и насоките на една или друга държавна политика. Правителството обаче е не просто придатък на законодателното учреждение, не е само инструмент за изпълнение на неговите решения. Съгласно чл. 105 от Конституцията, Министерският съвет „ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите“. В тази връзка законодателната власт чрез приетия § 46 от на ЗДБРБ за 2026 г. ясно определя посоката на развитие на държавната политика, като осигурява възможност на изпълнителната власт да направи предложение относно ръководенето и осъществяването на вътрешната политика на страната, основна част от която е политиката по доходите.

Не могат да се приемат за обосновани твърденията в исканията за обявяване за противоконституционност, че § 46 от ЗДБРБ за 2026 е в нарушение на принципа на правовата държава и „легитимните очаквания“, включително поради „суспензивно действие“. Напротив, с § 46 от ЗДБРБ за 2026 г. не се предвижда отмяна или отнемане със задна дата на конституционно признатото право на минимално трудово възнаграждение. В § 46, ал. 2 от ЗДБРБ за 2026 г. императивно е определено, че „до приемането на промените минималната работна заплата се запазва на нивото, определено за 2026 г.“. Министерският съвет, в рамките на делегираните си правомощия в чл. 244, ал. 1, т. 1 от КТ, е определил размера на минималната работна заплата за страната за 2026 г. с Постановление № 243 от 13 ноември 2025 г. Ето защо, правото на минимална работна заплата за работниците и служителите е гарантирано изрично с § 46 от ЗДБРБ за 2026 г., като считаме за неотговарящо на обективната действителност твърдението, че с § 46, ал. 2 от ЗДБРБ за 2026 г. се „отнемат със задна дата възникнали права на гражданите“.

Следва да се отбележи, че с § 46 от ЗДБРБ за 2026 г. не са отменени действащите разпоредби на чл. 244, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от КТ. Поради това Министерският съвет има правомощието да определи размера на минималната работна заплата за страната (чл. 244, ал. 1, т. 1 от КТ) в размер, не по-нисък от определената за предходната година (чл. 244, ал. 3 от КТ). В тази връзка § 46, ал. 2 от ЗДБРБ за 2026 г. не е свързан с премахването на минималната работна заплата като основно право на работниците и служителите, а с осигуряване на възможност на Министерския съвет в съответствие с конституционния принцип на разпределението на властите да определи размер на минималната работна заплата за 2027 г., който не може да е по-нисък от определената за 2026 г. В тази връзка е безспорно, че Министерският съвет в съответствие със задълженията, определените в § 46 от ЗДБРБ за 2026 г., следва да предприеме конкретни действия, с които да определи размер на минималната работна заплата за 2027 г. Поради това нямат основание мотивите в исканията за обявяване за противоконституционност на § 46 от ЗДБРБ за 2026 г., за „правна несигурност“, „не ясен времеви хоризонт“ и „гаранции за актуализация“.

Не са обосновани и аргументите в искането за обявяване за противоконституционност на § 46 от ЗДБРБ за 2026 г., свързани с „несъизмеримост на избраното средство“ и „накърняване на принципа на парламентарна легитимност“. Следва да се отбележи, че в едно от исканията изрично е посочено, че „преоценката на действащата формула може да преследва легитимни цели – по-пълно отчитане на производителността, заетостта, покупателната способност и икономическата среда“, което води до заключението, че дори и вносителите му отчитат дефицитите на установената към момента автоматична формула за определяне на размера на минималната работна заплата. В тази връзка бихме искали да обърнем внимание, че в мотивите към Решение № 10 от 2009 г. на Конституционния съд е посочено, че Конституцията, предоставяйки на Народното събрание законодателната

власт (чл. 62 и чл. 84 от Конституцията), му признава правото да преценява целесъобразността от приемането, изменението, допълнението или отмяната на един или друг закон или негова разпоредба, защото тъкмо това съставлява нейното ядро. Единствено Народното събрание има власт да решава дали и как да регулира обществените отношения, които се поддават на трайна уредба. Следва да се отбележи, че според практиката на Конституционния съд законодателна целесъобразност сама по себе си не подлежи на контрол за конституционност (в тази връзка Решение № 9 от 2021 г. на Конституционния съд). Ето защо, в съответствие с практиката на Конституционния съд няма основание да се твърди, че законодателната власт – Народното събрание, не може да извърши преценка за необходимостта още през настоящата година да спре изпълнението на разпоредбата на чл. 244, ал. 2 от КТ в предвидения в нея срок - до 1 септември, за да може да се определи размер на минималната работна заплата за 2027 г. от Министерския съвет по нов механизъм. По този начин не само, че не се накърняват принципите на правовата държава и на парламентарна легитимност, а се утвърждават принципите на разделение на властите в съответствие с изискванията на Конституцията и богатата практика на Конституционния съд по този въпрос.

Не може да се възприеме за аргументиран и мотивът за обявяване за противоконституционност на § 46 от ЗДБРБ за 2026 г., свързан с неизпълнение на задълженията, произтичащи от Конвенция № 131 на Международната организация на труда за определяне на минималната работна заплата (Конвенция № 131) и Директива (ЕС) 2022/2041 относно адекватните минимални работни заплати в Европейския съюз (Директивата). В едното от исканията коректно са посочени изискванията на тези международни актове: задължението за пълно консултиране на представителните организации на работниците и работодателите при създаването, действието и изменението на механизма (чл. 4 от Конвенция № 131); наличието на необходимите процедури, ясно определени критерии,

редовно и своевременно актуализиране на минималната работна заплата (чл. 5, § 1, 5 от Директивата); изискването за своевременно и ефективно участие на социалните партньори, включително при изменение на съществуващата формула за автоматично индексване (чл. 7 от Директивата). Следва да се отбележи, че именно § 46, ал. 2 от ЗДБРБ за 2026 г. дава възможност да се изпълнят на практика тези изисквания, доколкото предоставя необходимото време на Министерския съвет да създаде процедурата за определяне и актуализиране на минималната работна заплата, в т.ч. изготвянето на ясни критериите за това, което да се извърши в сътрудничество и в консултации със социалните партньори. В случай че не беше приет § 46, ал. 2 от ЗДБРБ за 2026 г., Министерският съвет реално нямаше възможност да изпълни изискванията на международните актове за изготвяне на механизъм в сътрудничество със социалните партньори поради императивно определения срок до 1 септември. Поради това § 46, ал. 2 от ЗДБРБ за 2026 г. не е в противоречие с посочените международни актове, а напротив – гарантира възможността на държавата да изпълни ангажиментите, които произхождат от тях.

5. С оспорваната разпоредба на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт, в редакцията, създадена с § 21, т. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г., се регламентира, че основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност се определя в размер на 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител. Тази норма по никакъв начин не накърнява независимостта на съдебната власт и самостоятелния характер на бюджета на съдебната власт.

Съгласно чл. 5, ал. 1 от Финансовите правила по бюджета на Народното събрание към Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) народните представители получават основно месечно възнаграждение в размер на три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в обществения сектор

съобразно данните на Националния статистически институт за март 2026 г. Предходната редакция на текста на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ е предвиждала основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност да се определя в размер на удвоената средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт. Видно от текста на посочените разпоредби, критерият за определяне на размер на основното месечно възнаграждение на народните представители (средномесечна заплата на заетите лица в бюджетната сфера) е същият, който се е ползвал в предходната редакция на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ.

Във връзка с това не може да се твърди, че е възприет различен подход за определяне на заплатите. Обвързването на заплатите в съдебната власт с тези на народните представители не създава противоконституционна зависимост, тъй като ПОДНС има статут на закон по отношение на уредените в него материи. Според трайната и последователна практика на самия Конституционен съд ПОДНС няма характер на обикновен вътрешноведомствен акт, а има силата на закон по отношение на уредените в него обществени отношения. Той се приема от същия законодателен орган, по същата процедура и се обнародва в „Държавен вестник“. Следователно обвързването на заплатите с акт със силата на закон по никакъв начин не вкарва субективен или непредвидим елемент в системата за определяне на възнаграждението на магистралите и има траен характер.

Вносителят твърди, че законодателната промяна в ЗСВ създава пряка нормативна зависимост от бъдещи решения на Народното събрание относно собствените му възнаграждения. Този аргумент е неоснователен и игнорира конституционен принцип, че Народното събрание е единственият орган, който определя държавната политика по доходите и приема държавния бюджет (чл. 84, т. 2 от Конституцията). С Решение № 18 от 16 декември 1993 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно

дело № 19 от 1993 г. съдът се е произнесъл по искане за тълкуване на чл. 117, ал. 3 от Конституцията на Република България: „... *Нормата на чл. 117, ал. 3 от Конституцията има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетентности на Министерския съвет по чл. 106, за да осигури нейната независимост. Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен, гласи Конституцията, и следователно както съставянето, така и изпълнението му са извън сферата на изпълнителната власт (Министерски съвет, респективно Министерството на финансите). Но самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния представителен орган-Народното събрание. Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му (чл. 84, т. 2 на Конституцията), а съставна част на държавния бюджет е самостоятелният бюджет на съдебната власт.*“ В това решение съдът ясно посочва, че „...Само Народното събрание може да се произнесе по направените преценки и възражения и окончателно да реши всички въпроси относно общия обем на бюджета на съдебната власт и разпределянето на кредитите.“

В Решение № 7 от 16 юни 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г. КС отбелязва, че „...Конституционният съд няма за цел да обсъжда дали приетият проект е с ниски показатели и дали с този бюджет съдебната власт ще изпълни задачата си да правораздава успешно през 2005 г... Най-често подобен вид преценка е в сферата на законодателната целесъобразност.“. В посоченото решение е коментирано и в кой случай съдът може да констатира противоконституционност на бюджетна норма: „Единствено, ако конституционно установен орган е лишен от бюджет, респ. е предвидено флагрантно намаление на бюджета му от предходната година, може да се обсъжда по същество годишният бюджетен план на конституционно ниво.“ От това решение на Конституционния съд може да

се направи извод, че съдът не може да преценява целесъобразността на показателите и дали заплатите са ниски или високи. Конституционно нарушение би имало единствено при драстично намаление на бюджета на съдебната власт за заплати, което да спре работата на системата. Новата разпоредба на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ няма такъв ефект. Тя осигурява високи и достойни възнаграждения, които по никакъв начин не блокират правораздаването. Прилагането на новия механизъм дори ще има по-благоприятен ефект върху формирането на възнагражденията за най-ниските магистратски длъжности. Това е така, защото с обвързването им с размера на възнаграждението, получавано от народните представители, ще се постигне осъвременяване на минималните възнаграждения в съдебната система веднъж на три месеца (каквто е периодът на осъвременяване на възнагражденията на народните представители), за разлика от осъвременяването веднъж годишно, както е при редакцията на чл. 218 от ЗСВ преди оспореното изменение.

Неправилно е разбирането, че съдебната власт следва да бъде напълно изолирана от икономическата реалност в страната и да получава автоматично повишение на доходите, докато законодателната и изпълнителната власт предприемат мерки за финансова дисциплина и за своите възнаграждения. Обвързването с депутатските заплати въвежда принцип на споделена отговорност и солидарност между трите власти. Тази обвързаност предпазва бюджета от диспропорции, а рискът от субективно вземане на решение за намаляване на заплатите на магистратите се предотвратява от факта, че всяка промяна в ПОДНС засяга първо самите народни представители.

Бюджетът на съдебната власт е самостоятелен съгласно чл. 117, ал. 3 от Конституцията на Република България. В тази връзка, както съставянето, така и изпълнението на нейния бюджет са извън сферата на изпълнителната власт. Самостоятелността на бюджета на съдебната власт не

накърнява бюджетните правомощия на Народното събрание като върховен законодателен орган и суверенното му право по чл. 84, т. 2 от Конституцията на Република България да приеме държавния бюджет.

При разработването на проекта на държавен бюджет Министерството на финансите следва да се съобразява както с фискалните правила и ограничения и с общите бюджетни правила за останалите първостепенни разпоредители с бюджет, така и да отчита самостоятелния характер на бюджета на съдебната власт и независимостта ѝ от изпълнителната власт. От друга страна, съдебната власт е част от публичния сектор и като такава е длъжна да се съобразява с макрорамката, ограниченията и фискалните правила, заложи в Закона за публичните финанси. Разпоредбата на чл. 22, ал. 2 от ЗПФ изрично разпорежда, че първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Народното събрание и на съдебната власт при съставянето и изпълнението на бюджетите си също следва да се съобразяват с фискалните правила по този закон.

Съгласно разписания в ЗСВ механизъм за актуализиране на възнагражденията на заетите в съдебната система, с ежегодните закони за държавния бюджет средствата за персонал се актуализират в достатъчна степен, изпълнявайки тази законова регламентация, дори в годините, когато със съответния закон за държавния бюджет не е прилагана политика по доходите в бюджетната сфера за останалите първостепенни разпоредители с бюджет. Новият механизъм не премахва тази регулация, а я поставя на по-предвидима в бюджетен аспект основа.

През настоящата година, до приемането на държавния бюджет за 2026 г. се прилагаше Законът за събирането на приходи и извършването на разходи през 2026 г. до приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2026 г. На основание чл. 3, ал. 2, изречение трето

от този закон, което гласи „Достигнатите размери на основните месечни заплати към 31 декември 2025 г. в бюджетните организации не могат да бъдат намалявани или увеличавани в рамките на заеманата длъжност с изключение на заетите на минимална работна заплата и еднократна индексация в размер на натрупаната към 31 декември 2025 г. годишна инфлация за всички останали“, беше приложена еднократна индексация за всички бюджетни организации от 5% увеличение на индивидуалните работни заплати, достигнати към 31 декември 2025 г.

Също така, ВСС има законово право за натрупване на преходни остатъци, за разлика от останалите първостепенни разпоредители с бюджет по държавния бюджет, които остатъци представляват неусвоени средства през съответната бюджетна година. През последните години ВСС неизменно отчита подобни неусвоени средства. Например, в края на 2025 г. преходният остатък е в размер на 20,1 млн. евро, в края на 2024 г. е 21,7 млн. евро и т.н. Тези средства се разходват по решение на ВСС през следващите години по определени от него разходни направления – персонал, издръжка, капиталови разходи и др.

С промяната на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ отпада обвързването на ръста на възнагражденията със средномесечната заплата на заетите лица в бюджетната сфера съгласно данните на Националния статистически институт единствено на длъжностите с най-ниската (начална) позиция в системата на съдебната власт - съдийска, прокурорска и следователска. Посредством този нов общ механизъм, който същевременно засяга и широк кръг от институции извън съдебната власт, ще се ограничи рискът от несъразмерно разширяване на разходите, които предвид динамиката на средномесечната заплата предизвикват трудно контролируеми разходни ефекти в бюджетната сфера, застрашаващи спазването на фискалните правила и ограничения, определени със ЗПФ и със съответната бюджетна прогноза. Бюджетите на държавните институции ще се определят въз основа

на реалните финансови възможности на държавния бюджет за съответната година, а не посредством плаващия характер на този статистически показател.

Съгласно ал. 3 на чл. 218 от ЗСВ възнагражденията за останалите длъжности в органите на съдебната власт, извън председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, директора на Националната следствена служба и горесцитираните длъжности по ал. 2 на същия член, се определят от Пленума на ВСС.

В правомощията на колегиите на ВСС е да издават след съгласуване с Комисия „Бюджет и финанси“ Класификатор на длъжностите на съответните органи на съдебната власт, в който се определят наименованията на длъжностите, минималната образователна степен и други изисквания за съответната длъжност, както и възнаграждението за длъжността, също така ранг за длъжността и възнагражденията за ранг (чл. 341, ал. 1 от ЗСВ). От своя страна, Пленумът на ВСС издава Класификатор на длъжностите в администрацията на ВСС и Националния институт на правосъдието, а след съгласуване с главния инспектор – и на Инспектората към ВСС. В Класификатора се определят наименованията на длъжностите, минималната образователна степен и други изисквания за съответната длъжност, възнаграждението за длъжността, ранг за длъжността и възнаграждение за ранг (чл. 341, ал. 3 от ЗСВ).

Отбелязваме, че всички останали разпоредби на ЗСВ извън чл. 218, ал. 2, касаещи възнагражденията и други плащания в системата на съдебната власт, запазват своето действие - например чл. 219 относно правото на допълнително възнаграждение за продължителна работа в размер 2 на сто за всяка година трудов стаж, но не повече от 40 на сто; чл. 233, ал. 6 относно определяне от страна на ВСС на допълнително възнаграждение на съдия, прокурор или следовател въз основа на степента на натовареност на съответния орган на съдебната власт; чл. 345, ал. 4 относно получаване на

допълнително възнаграждение от съдебните служители при изпълнение на служебните им задължения в почивни и празнични дни в размер, определен от пленума на ВСС.

С оглед на изложените аргументи считаме, че не би могло да се обоснове извод за нарушение на принципа на законност като съставна част от правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, на задължението на България да участва в Европейския съюз (чл. 4, ал. 3 от Основния закон) и на установения с конституционната разпоредба на чл. 5, ал. 3 принцип на примат на международните договори, тъй като не е налице противоречие на закона за държавния бюджет с Договора за функционирането на Европейския съюз и вторично европейско законодателство, нито със Закона за публичните финанси. Не са налице и основания за обявяване на противоконституционност на разпоредбите, оспорвани с искането по к. д. № 16/2026 г., както и с искането по к. д. № 18/2026 г., доколкото предметът му се обхваща от искането по к. д. № 16/2026 г.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 218, ал. 2 от ЗСВ следва да се отхвърли. Разпоредбата е приета в рамките на изключителната компетентност на Народното събрание да определя държавната политика по доходите и да приема държавния бюджет (чл. 84, т. 2 от КРБ). Механизмът не предвижда драстично намаление на заплатите на магистратите, което да накърнява независимостта на съдебната власт.

Предвид изложеното считаме, че исканията на 50 народни представители от 52-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн., ДВ, бр. 69 от 2026 г.), § 11, т. 1 – 4 и § 46, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн., ДВ, бр. 69 от 2026 г.) и на чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. изм. и

доп. бр. 69 от 2026 г.) в частта „60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител“, създаден с § 21, т. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. и на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на § 11, т. 1 – 4 и на § 46 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн., ДВ, бр. 69 от 2026 г.) са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

 **РУМЕН РАДЕВ**