

ДО**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ****СТ А Н О В И Щ Е****от Илияна Йотова****президент на Република България****по конституционно дело № 15 от 2026 г.****УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд от 4 август 2026 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 15 от 2026 г. Производството е образувано по искане на 50 народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (обн. ДВ, бр. 69 от 2026 г.; ЗДБРБ за 2026 г., закона). Основание на оспорването е предвиденият в закона бюджетен дефицит в размер на 5,7 на сто от brutния вътрешен продукт на страната (БВП). Според вносителите този размер надвишава установените в Закона за публичните финанси (ЗПФ) ограничения и поради това е несъвместим с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В искането се поддържа също, че предвиденият дефицит противоречи на задълженията на Република България като държава членка на Европейския съюз (ЕС), поради което законът противоречи и на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

По повдигнатия спор изразявам следното становище:

1. Държавният бюджет е основният финансов план на държавата и централен елемент на системата на публичните финанси. Конституцията използва понятията „бюджет“ и „държавен бюджет“ с утвърдено съдържание за законодателството, теорията и практиката (Решение № 8 от 04.07.2012 г. по к.д. № 16/2011 г.). Като основна приходно разходна сметка, държавният бюджет се приема от Народното събрание със закон. Това съгласно Конституцията на Република България е юридическата форма, чрез която се набират, преразпределят и разходват бюджетните средства съобразно обществените потребности и възможностите на националната икономика. Спецификата на предметното съдържание на бюджетните закони, регулиращи основно обществени отношения, които не се поддават на трайна уредба, но които изискват, с оглед на едногодишния си характер, ежегодна уредба, е наложила особената вътрешна структура на бюджетния закон и различната техника при създаване на правилата, които той съдържа. Като едногодишен финансов план (общ или цели), бюджетните закони съдържат най-вече предписания на планирани приходи и разходи - числови изражения на приходи и разходи, както и съотношението между тях, които чрез включването си в закона се превръщат в показатели. Така компетентността на Народното събрание по приемане на държавния бюджет, възложена от Конституцията, по своето съдържание не е нормотворческо правомощие, а такова по планиране в системата на публичните финанси.¹

С приемането на ежегодния бюджетен закон Народното събрание утвърждава определените от Министерския съвет финансови приоритети в различните области на политика за съответната бюджетна година (Решение № 4 от 31.03.2010 г. по к.д. № 1/2010 г.). Законът отразява обективни показатели и прогнози за икономическото развитие на държавата за определен период от време (Решение № 4 от 13.03.2018 г. по к.д. № 14/2017 г.), които в национален план не следва да се разглеждат изолирано от общата рамка на средносрочната бюджетна прогноза. Министерският съвет е длъжен да изпълни тези показатели, без задължението при това изпълнение да ги спазва в абсолютните им размери (Решение на КС № 6 от 2001 г. по к.д. № 17/2000 г.). В края на бюджетната година може да настъпи промяна както в предписанията, така и в изработените въз основа на тях показатели

¹ Костов. М. Конституционни основи на бюджетното право. С. 1976. с. 11.

на бюджетни приходи и бюджетни разходи и на съотношението между тях – бюджетното салдо.

В практиката си Конституционният съд е определил законовата форма на бюджета като правното основание за изпълнителната власт да набира приходите и да извършва разходите в рамките на пределите, предвидени в закона за бюджета, която форма позволява и да бъде упражняван конституционен контрол върху неговото съдържание (Решение № 2/2025 по к.д. № 13/2024 г.). В производството по к.д. 15/2026 г. е допуснат контрол върху ЗДБРБ за 2026 г. в цялост, на първо място, за съответствието му с принципа на правовата държава, според който държавното управление се осъществява съгласно Конституцията и законите, а задължението за тяхното точно прилагане се отнася за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти (Решение №22/1996 г. по к.д. №24/1996 г.; Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г.).

Бюджетните показатели (числовите величини) на законите за държавния бюджет подлежат на контрол за конституционосъобразност, но не като отделни величини и не самостоятелно, доколкото Конституцията не ги установява (включително не установява конкретен таван на бюджетен дефицит), а като свързани със защитима конституционна ценност, каквито са: независимостта на съдебната власт (Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/1995 г.; Решение № 17 от 1996 г. по к. д. № 18/1996 г.); баланса между конституционните органи (Решение № 1 от 2011 г. по к. д. № 22/2010 г.); основните права на гражданите и не на последно място финансовата (бюджетната) стабилност на държавното управление, която може да бъде разглеждана като материалното проявление на принципа на правовата държава в областта на публичните финанси.

Елемент на финансовата стабилност на държавното управление е публичната финансова власт да се упражнява по начин, който да гарантира изпълнението на конституционните функции на държавата и да не лишава бъдещите парламенти от бюджетна свобода.² При реализиране на бюджетните си правомощия обикновеният законодател е длъжен да съобразява както устройствената рамка на публичните финанси, така и направлението и размера на бюджетните разходи, поети от държавата в материалните

² Данни за наличие на обстоятелства, ограничаващи бюджетната свобода, включително по отношение на бюджетното салдо за 2026 г., се съдържат в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2026–2028 г., стр. 7–8.

закони (Решение № 8 от 04.07.2012 г. по к.д. № 16/2011 г.). С редица свои норми Конституцията извежда на преден план специалната закрила на лица и положения с оглед постигането на определени цели (чл. 14, чл. 47, ал. 2 и 4, чл. 52, ал. 1, чл. 53, ал. 6 и др.). Годишният държавен бюджет е финансовият механизъм за тяхното постигане. Балансираното развитие на отделните райони на страната също задължава държавата да създава условия, които гарантират равни възможности на правните субекти от различните райони (чл. 20 КРБ). В повечето случаи това налага позитивно въздействие чрез финансова, кредитна и инвестиционна политика. Съгласно чл. 141, ал. 3 КРБ държавата трябва да подпомага нормалната дейност на общините чрез средства от бюджета. Конституцията въвежда тези ценности, принципи и норми, без да ги градира. Абстрактно разгледани те са взаимобвързани и равнопоставени.

Като юридически организирана система бюджетните правоотношения, които възникват и се развиват по повод формирането и разходването на централизирания паричен фонд на държавата, се регулират освен от норми на Конституцията и от норми на закони, част от които теорията определя като „устройствени, органични бюджетни закони“. Тези закони са основата на всяко обикновено бюджетно законодателство. Във вътрешното ни право общата рамка на бюджетния процес, уреден като динамичен фактически състав, принципите на управление на публичните финанси, фискалните правила и ограничения, границите на бюджетна компетентност и взаимоотношенията между елементите на бюджетната система и между националния бюджет и бюджета на Европейския съюз са уредени със Закона за публичните финанси. Споделям разбирането, че фискалните правила на ЗПФ не са обикновени отраслови правила, а изграждат устройствената рамка на публичните финанси като фискалните показатели на бюджетния закон следва да съответстват на правилата на обикновеното бюджетно законодателство. В системата на вътрешното ни право съществува и значителен корпус от специални закони, които уреждат отделни елементи на публичните финанси и чрез материални правила предопределят размера, динамиката или структурата на някои публични разходи. Такива са например Кодексът за социално осигуряване, който установява нормативен механизъм за ежегодно осъвременяване на пенсиите („швейцарското правило“); Кодексът на труда, въвеждащ правилата за изчисляване на минималната работна заплата, чийто размер определя нивото на някои публични разходи за възнаграждения; законите, уреждащи висшето образование,

вътрешната сигурност и отбраната, които въвеждат различни форми на нормативно обусловени разходни ангажименти. Тези правила също са част от позитивноправната уредба в бюджетната сфера, доколкото социалната държава, както и правовата държава, не са само декларативни характеристики.

Така при реализиране на бюджетните си правомощия обикновеният законодател е длъжен да съобразява както устройствената рамка на публичните финанси, така и направлението и размера на бюджетните разходи, поети от държавата в материалните закони (Решение № 8 от 04.07.2012 г. по к.д. № 16/2011 г.). Бюджетът е не само инструмент за разпределение на публични средства според общи фискални правила, но и механизъм за съгласуване на принципите на правовата и на социалната държава (Решение № 13 от 15.07.2003 г. по к.д. № 11/2003 г.). Социалната държава е мандат за активна социална политика с цел социално благополучие и социална сигурност (Решение № 10/2012 г. по к.д. № 15/2011 г.).

Фискалните ограничения на ЗПФ относно размера на бюджетния дефицит нямат абсолютен характер. Икономическият цикъл, извънредните обстоятелства, инвестиционните потребности и социалната функция на държавата могат да обосновават временно отклонение от тях. Бюджетното равновесие е динамична категория. Бюджетната стабилност не е тъждествена на забрана за бюджетен дефицит над определен лимит. Конституционно значима е не всяка отрицателна стойност, а такава бюджетна политика, която с интензитета, продължителността или непрозрачността си застрашава финансовата (бюджетната) стабилност на държавното управление.³

В сферата на публичните финанси принципът на правовата държава изисква не само законосъобразното разпределение и разходване на публичните средства от формална страна, но и тяхното управление по начин, който е икономичен, ефикасен, ефективен, прозрачен и ориентиран към постигане на нормативно определените публични цели (Решение № 9 от 21.07. 2022 г. по к.д. № 5 от 2022 г.). В практиката си Конституционният съд поставя границите на бюджетните взаимоотношения в зависимост и от дискреционната

³ Планираният бюджетен дефицит в размер над референтната стойност на ЗПФ има временен характер. Съгласно АСБП 26 г. (стр. 9) размерът на бюджетното салдо по консолидираната фискална програма, изразен като дял от БВП, през прогнозния период 2026-2028 г. е дефицит от 5,7% от БВП през 2026 г., 3,8% от БВП през 2027 г. и 3,0% от БВП през 2028 г. Консолидирането на нивото на дефицита по КФП на този етап ще осигури възможност за завръщане към ограниченията в края на периода.

преценка на органи на изпълнителната власт (Решение № 2 от 18.01.2001 г. по к.д. № 10/2000 г.).

Принципът на финансовата стабилност на финансовото управление изисква още бюджетните правомощия на органите на изпълнителната и законодателната власт да се упражняват в срок, така че държавата да има основен финансов план, приет със закон, до началото на бюджетната година. Държавният бюджет за 2026 г. е приет на 24 юли 2026 г. - седем месеца след началото на бюджетната година. До този момент разпоредителите с бюджет разходват публични средства в границите на прогнозите за 2025 г. по правилата на извънреден режим за функциониране на системата на публичните финанси (чл. 87 ЗПФ), не могат да планират разходите си за бюджетната година в рамките на редовен бюджет по утвърдени със закон бюджетни показатели, което постави устойчивостта на цялата бюджетна система в условията на извънредна ситуация.

Бюджетът за 2026 г. е приет след продължителен период на политическа нестабилност и при съществено преразпределяне на капиталовите разходи, включително в рамките на мащабна инвестиционна програма за общински проекти. Последиците от тези решения не се изчерпват в рамките на една бюджетна година, а оказват влияние и върху следващите бюджети чрез поети ангажименти, сключени договори и възникнали задължения. По данни от доклада на Европейската комисия от 3 юни 2026 г., изготвен в съответствие с чл. 126, § 3 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), в България дефицитът на сектор „Държавно управление“ е над референтната стойност от 3 % още през 2025 г. (3,5 % от БВП), което „[о]тразява главно увеличението на заплатите в публичния сектор, по-специално в областите на отбраната и сигурността, увеличението на социалните разходи, включително автоматичната индексация на пенсиите, както инвестиционните субсидии за Българския енергиен холдинг.“. На следващо място в доклада се отбелязва, че „[в]ъз основа на изчисленията на Комисията нетните разходи в България са нарастнали с 12 % през 2025 г., което съответства на отклонение от 2,1 % от БВП (като се отчете гъвкавостта за по-високи разходи за отбрана, предоставена по националната клауза за дерогация, кумулативното отклонение на нетните разходи се намалява до 1,4 % от БВП“.⁴

⁴ Комисията отбелязва още в доклада си, че счита отклоненията от максималния препоръчан растеж на нетните разходи за особено важен относим фактор.

Особено значение има и обстоятелството, че значителна част от инвестиционната програма за общински проекти продължава да се изпълнява. Министерството на финансите е обявило необходимост от осигуряване на разплащания по вече поети ангажименти до приемането на редовния бюджет. Това са обстоятелства със съществено въздействие върху бюджетната свобода и публичните финанси.

Несъответствие между размера на бюджетния дефицит за 2026 г. и референтните стойности на ЗПФ съществува. Законът за публичните финанси използва различни показатели с различен обхват и методология. Член 25, ал. 2 ЗПФ урежда дефицита на сектор „Държавно управление“ на годишна основа, изчислен по методологията на Европейската система от национални и регионални сметки, и поставя референтна граница от 3% от БВП. Член 27 урежда бюджетното салдо по консолидираната фискална програма, изчислено на касова основа. Тези показатели не са еднозначни и така превишението на бюджетния дефицит не може да се отнесе едновременно и към чл. 25, ал. 2, и към чл. 27, ал. 4 ЗПФ без допълнително уточнение. В тази връзка аргументите на вносителите за числово несъответствие са неуточнени и се разминават с нормативната функция на конкретните показатели, заложи в референтната рамка.⁵

Системата от конституционни принципи, разгледани в тяхното регулативно единство, изисква законовите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения (Решение № 8 от 27.06.2017 г. по к. д. № 1 / 2017 г.) като от това не може да се направи извод, че законността на действие по бюджетно планиране и неговата конституционност са тъждествени категории. Принципът на правовата държава проявява регулативното си действие в системата на публичните финанси като очертава конституционните граници на законодателната целесъобразност при упражняването на бюджетните правомощия. В материален аспект тези граници се определят от необходимостта при реализиране на бюджетните правомощия да се съобразяват изискванията за устойчивост на публичните финанси с конституционно възложените функции на социалната държава и с изискванията за добро управление на публичните средства. Конституцията не може разумно да се тълкува като изискваща от законодателя да

⁵ В доклада си от 3 юни 2026 г. Комисията отбелязва, че „[Н]ационалната бюджетна рамка на България е сложна система от национални фискални правила. Няколко правила са насочени към едни и същи бюджетни агрегати, но фактът, че са изразени съгласно различни счетоводни стандарти (на начислена и на касова основа), може да води до противоречиви сигнали.“, с. 9.

наруши други действащи закони, придобити права или реално съществуващи публични задължения, само за да постигне определени бюджетни параметри. Фискалното равновесие не може да бъде разглеждано изолирано от конституционното задължение на държавата да осигурява финансовите условия за реалното упражняване на основните права и за изпълнението на възложените ѝ от Конституцията публични функции. Бюджетната устойчивост и финансовото обезпечаване на конституционните ценности не представляват взаимно изключващи се цели, а съставляват взаимно обусловени измерения на правовата и социалната държава. Поради това нарушението на установено със закон бюджетно ограничение не придобива само по себе си конституционно измерение. Такова възниква само когато отклонението трайно застрашава устойчивостта на публичните финанси, обезсилва установената бюджетна рамка или пречатства изпълнението на конституционно възложени функции, с което е нарушен принципът на финансовата (бюджетната) стабилност на държавното управление. Поради това превишаването на определен фискален показател не може само по себе си да обоснове противоконституционност на бюджета, без да бъде установено, че отклонението е резултат от свободна законодателна преценка и е могло да бъде избегнато или че законодателят е пренебрегнал защитени и гарантирани от Конституцията права. В противен случай конституционният контрол върху бюджета би се превърнал от контрол за спазване на Конституцията в контрол върху избора на законодателя между конкуриращи се финансови приоритети, с което се навлиза в сферата на законодателната целесъобразност. Така въпросът е не дали ЗПФ е нарушен, а дали това нарушение достига конституционния праг на чл. 4, ал. 1 КРБ.

В практиката си Конституционният съд приема, че противоречия в законодателната уредба и нейното тълкуване не са достатъчни за обявяването им за противоконституционни (Решение № 2 от 23.05.2013 г. по к. д. № 1 / 2013 г.). Така превишението на законово установения таван на бюджетния дефицит не е достатъчно, за да обоснове извод за нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, когато отклонението е обусловено от необходимостта да бъдат обезпечени конституционно възложени функции на държавата, има временен и изключителен характер, не подкопава устойчивостта на публичните финанси и не представлява заобикаляне или фактическо обезсилване на законовата бюджетна рамка.

В сравнителноправен аспект институционализирането чрез конституционни разпоредби на принципа на бюджетната устойчивост има различно проявление. Германският Основен закон (чл. 109, ал. 3) въвежда изрично изискването за балансирани бюджети и съдържа конкретни числови лимити и изключения. Конституцията на Испания (чл. 135, ал. 1) задължава всички публични администрации да спазват принципа на бюджетна стабилност, допускайки структурен дефицит при бедствия, рецесия или извънредни ситуации (при условията по чл. 135, ал. 4), когато Конгресът е гласувал с абсолютно мнозинство. Конституцията на Франция (чл. 34) признава финансовото равновесие като конституционна цел чрез многогодишно програмиране. Австрийската Конституция (чл. 13, ал. 2) изисква макроикономическо равновесие и устойчиви бюджети във времето, подчертавайки дългосрочната функционална способност на държавата. В българското законодателство конституционният стандарт за финансова устойчивост не прави фискален показател, закрепен със закон, условие за конституционсъобразност сам по себе си. От самото превишаване на референтната стойност не следва *ipso jure* противоконституционност на Закона за държавния бюджет. При липса на изрично конституционно числово ограничение решаващ остава въпросът дали конкретното отклонение от фискално правило на устройствен бюджетен закон засяга самостоятелна конституционна компетентност в границите, определени от принципите на правната сигурност и на устойчивото упражняване на финансовата власт, които принципи, с оглед наличието на извънредни обстоятелства и предвиждането до края на периода на средносрочната бюджетна прогноза превишението да бъде преодоляно, в случая намирам за спазени.

Не мога да отмина и тезата, посочена в искането, че ако законодателят беше променил първо разпоредбите в Закона за публичните финанси, които се считат за нарушени със ЗДБРБ за 2026 г., принципът на правовата държава би бил спазен. Случаите, в които парламентът променя собствените си закони, за да не ги приложи, е упражняване на нормотворческо правомощие в пряко противоречие с върховенството на правото. Народното събрание е предприело пропорционална мярка по бюджетно планиране като е съобщило заявления в мотивите към законопроекта на държавния бюджет за 2026 г. временен характер на отклонението при наличието на извънредни обстоятелства без да променя устройствения бюджетен закон, който урежда бюджетния процес трайно.

2. С оглед допуснатия от Конституционния съд предмет на контрол на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията намирам за неотносими наведените от вносителя съображения за несъответствие на Закона за държавния бюджет за 2026 г. със задължителни нормативни стандарти, пряко приложими по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, или по силата на предимството на Правото на ЕС. От друга страна, ако същите могат да се смятат като допълващи изложените в искането доводи, алтернативно ги намирам за неоснователни.

От позитивноправна гледна точка бюджетните правоотношения се регулират още от норми на първичното право на ЕС, от правнозадължителните актове на органите и институциите на ЕС и от разпоредби на междуинституционални споразумения със задължителен характер. Институционалната и функционалната рамки на Икономическия и паричен съюз стъпват върху строгото разграничаване между критериите и основанията за приемане в еврозоната и последващите механизми за фискална дисциплина. Законът за държавния бюджет за 2026 г., който предвижда дефицит от 5,7% от БВП, не изпълнява референтната стойност от 3 %, но попада като обект на регулация в рамките на един необходим многогодишен процес на фискална консолидация. В съответствие с преразгледаната рамка на Пакта за стабилност и растеж (конкретно Регламент (ЕС) 2024/1264, приет 2024 година) този процес не изисква шоково постигане на прага от 3% още през първата бюджетна година, а предвижда плавна корекция (чрез определяне на понижение на нетните разходи).

Във връзка с претендираното несъответствие с първичното право на ЕС следва да бъде отбелязано още, че според нормите на правото на ЕС и практиката по тяхното прилагане, случаите на отклонение от 3 % бюджетен дефицит в държава членка не се разглеждат като нарушение, даващо основание на искова процедура по чл. 258 ДФЕС, т.е. превишаването на референтната стойност не поражда автоматично последиците на общата процедура за установяване на неизпълнение по чл. 258 ДФЕС, тъй като чл. 126 ДФЕС установява специален, поетапен механизъм за наблюдение и корекция на прекомерния дефицит. Неговата цел е гарантиране на устойчивостта на публичните финанси чрез съвместен мониторинг, препоръки и единствено при системно неизпълнение и явен отказ на държавата членка е основание за предприемане на финансови мерки (чл. 126, § 11 ДФЕС).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения, изразявам становище, че Законът за държавния бюджет на Република България за 2026 г., приет с бюджетен дефицит от 5,7% от БВП, не противоречи на чл. 4, ал. 1 и ал. 3 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

ИЛИЯНА ЙОТОВА
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ