



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
Г-ЖА МИХАЕЛА ДОЦОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
52-РОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО
Г-Н ВЕНКО САБРУТЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ТРУДА, СОЦИАЛНАТА И
ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА

СТАНОВИЩЕ

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (Вх. №: 52-602-01-19 от 01.07.2026 г.)

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ДОЦОВА,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН САБРУТЕВ,**

Във внесените за разглеждане в 52-рото Народно събрание проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (вх. № 52-602-01-19 от 01.07.2026 г.), със заключителните разпоредби се предлагат съществени изменения в Кодекса на труда. Те засягат два основни въпроса на трудовото право – начина на изчисляване, отчитане и признаване на трудовия стаж по чл. 355 от Кодекса на труда и временното спиране на действието на чл. 244, ал. 2 от Кодекса на труда, уреждащ механизма за определяне на минималната работна заплата за страната през 2026 г.

Предвид значимостта на предлаганите изменения за трудовите права на работниците и служителите, считам, че те заслужават самостоятелно обсъждане извън бюджетната процедура, доколкото засягат трайни институти на трудовото законодателство и имат отражение върху упражняването на редица трудови и социалноосигурителни права.

Независимо от изложените по-горе принципни съображения относно начина на приемане на предлаганите изменения, както и от становището, че подобни съществени промени в Кодекса на труда следва да бъдат предмет на самостоятелна законодателна процедура, а не да се приемат чрез преходните и заключителните разпоредби на закона за държавния бюджет, институцията на омбудсмана намира за необходимо да изрази становището си по същество по всяко от предложените изменения, доколкото те засягат пряко трудовите и социалните права на гражданите.

I. По предложението за изменение на чл. 355 КТ в § 11, т.1:

а) В предложениия текст, според който в чл. 355, ал. 1 след думите „изчислява в“ се добавя „часове“ и се поставя запетая.“

Становище:

Предложението въвежда принципна промяна във философията на изчисляване на трудовия стаж, като преминава от традиционното му изчисляване в календарно време към изчисляване въз основа на действително отработените часове.

По същество това представлява най-съществената промяна в режима на трудовия стаж от приемането на Кодекса на труда досега. Доколкото трудовият стаж е юридически факт, от който зависи възникването и упражняването на множество трудови права, подобна промяна следва да бъде предмет на самостоятелно обществено обсъждане и мотивиране, а не да бъде въвеждана чрез преходните и заключителните разпоредби на закона за държавния бюджет.

б) По предложението за нова редакция на чл. 355, ал. 2 КТ

Предложен текст:

„За един ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителът е изработил пълното законоустановено за него работно време за деня. Когато работникът или служителът работи при непълно работно време, трудовият стаж се изчислява пропорционално на законоустановеното му работно време.“

Становище:

Предложението променя изцяло досегашния модел на признаване на трудовия стаж при работа на непълно работно време.

При действащата уредба лице, което работи по трудов договор на 4 часа дневно в продължение на една календарна година, придобива една година трудов стаж. Предложеният текст ще доведе до това, че при същата фактическа работа лицето ще придобива приблизително шест месеца трудов стаж.

Следва да се отбележи, че с предложената редакция отпада действащото правило, съгласно което за един ден трудов стаж се признава времето, през което работникът или служителът е работил *най-малко половината от законоустановеното за него работно време „по едно или няколко трудови правоотношения“*. По този начин законодателят се отказва от досегашния принцип за събиране на работното време по няколко трудови правоотношения при определяне на трудовия стаж и въвежда изцяло нов модел, който впоследствие се доразвива с новата ал. 5. Това представлява съществена концептуална промяна в института на трудовия стаж, **чиито последици не са анализирани в мотивите към законопроекта.**

Това изменение може да засегне значителен брой работници и служители, които работят при непълно работно време – родители на малки деца, лица с трайни увреждания, пенсионери, учащи се, както и лица, за които непълното работно време е единствената възможност за заетост.

Не е направена оценка на въздействието върху техните права, включително по отношение на:

- придобиването на право на платен годишен отпуск;
- правото на допълнителен платен отпуск;
- допълнителното възнаграждение за трудов стаж и професионален опит;
- правото на обезщетения, свързани с продължителността на трудовия стаж;
- условията за заемане на длъжности, за които законът изисква определен трудов стаж.

Поради това предложението следва да бъде придружено с подробен анализ на всички нормативни актове, в които трудовият стаж поражда правни последици.

в). По предложението за изменение на чл. 355, ал. 3 КТ

Предложен текст:

„думите „най-малко 21 дни при петдневна работна седмица“ се заменят с „всички работни дни за съответния месец“.“ Текстът ще стане: (3) За един месец трудов стаж се зачита календарният месец, през който са изработени всички работни дни за съответния месец.

Становище:

Предложението цели техническо съобразяване с начина на изчисляване на трудовия стаж в часове.

Въпреки това следва да се прецени внимателно отражението му върху работниците, които отсъстват законосъобразно през част от месеца поради отпуск, временна неработоспособност или други уважителни причини.

г). По предложението за нова редакция на чл. 355, ал. 4 КТ

Предложен текст:

„Една година трудов стаж се зачита, когато са зачетени за трудов стаж 12 месеца.“

Становище:

Текстът е логическо следствие от новия начин за изчисляване на трудовия стаж.

Практическото му приложение обаче ще бъде значително по-сложно, тъй като при непълно работно време отделните месеци вече няма да бъдат пълни календарни месеци, а ще се формират след натрупване на определен брой часове.

Това ще наложи съществена промяна в административната практика на работодателите и в начина на водене на данните за трудовия стаж.

д). По предложението за нова ал. 5 на чл. 355 КТ

Предложен текст:

„Когато работникът или служителят работи по повече от едно трудово правоотношение, трудов стаж се изчислява по всяко от правоотношенията.“

Становище:

Това е една от най-съществените промени в законопроекта. Новата ал. 5 доразвива възприетия с изменението на ал. 2 нов модел, като изрично предвижда трудовият стаж да се изчислява самостоятелно по всяко трудово правоотношение. Така възниква въпросът дали при едновременното упражняване на няколко трудови правоотношения няма да се стигне до натрупване на трудов стаж, пораждащ повече права в сравнение с лице, което работи само по едно трудово правоотношение през същия календарен период. Не става ясно и как това правило ще бъде съвместено с новата ал. 6, съгласно която при упражняване на права по Кодекса на труда се признава не повече от календарното време.

Следва да бъде ясно мотивирано защо законодателят възприема този подход и какви права ще могат да се натрупват едновременно по повече от едно трудово правоотношение.

Особено внимание следва да се обърне на отражението върху платения годишен отпуск, допълнителното възнаграждение за трудов стаж и професионален опит, но и на всички останали права, които зависят от придобития трудов стаж.

е). По предложението за нова редакция на чл. 355, ал. 6 КТ

Предложен текст:

„При ползване на права по този кодекс за трудов стаж се признава не повече от календарното време.“

Становище:

Текстът изглежда цели да предотврати възможността при упражняване на конкретни права общият признат трудов стаж да надхвърля календарното време.

Въпреки това, предложението поражда сериозни въпроси относно взаимодействието му с новата ал. 5.

Не е ясно:

- дали ще се натрупва трудов стаж по всяко правоотношение поотделно;
- кога ще се прилага ограничението до календарното време;
- кои конкретни права ще бъдат ограничавани;
- как работодателите ще определят общия признат трудов стаж при наличие на няколко действащи трудови договора.

Необходимо е тези въпроси да бъдат изрично разяснени още в мотивите към законопроекта или чрез допълнителни разпоредби.

Общо заключение във връзка с предлаганите изменения в 355 от КТ:

Предложените изменения в чл. 355 от Кодекса на труда представляват **една от най-съществените реформи в уредбата на трудовия стаж през последните десетилетия**. Те засягат пряко упражняването на множество трудови и социални права и поради това не следва да бъдат приемани като съпътстващи изменения към закона за държавния бюджет.

Наред с това липсва **преходна уредба**, която изрично да предвиди, че новият начин на изчисляване на трудовия стаж се прилага **само за трудовия стаж, придобит след влизането в сила на закона**. Подобна разпоредба е необходима с оглед гарантиране на принципите на правната сигурност, предвидимостта и защитата на придобитите права.

Преди приемането на измененията е необходимо да бъдат извършени задълбочена оценка на въздействието, широко обществено обсъждане и анализ на отражението им върху всички права, които законодателството свързва с придобития трудов стаж. Смятам, че това е един от най-важните въпроси в целия бюджетен пакет и заслужава самостоятелна дискусия, а не разглеждане единствено в рамките на бюджетната процедура.

II. По предложението на § 11, т.2 за нова переходна разпоредба в КТ:

Предложен текст в новия § 3к, ал. 1:

(1) „През 2026 г. не се прилага чл. 244, ал. 2.“

Становище:

Предложението на практика замразява механизма за ежегодно определяне на минималната работна заплата през 2026 г. Подобна мярка следва да има изключителен характер и да бъде подробно мотивирана, тъй като засяга доходите на най-нископлатените работници.

По предложението за новия § 3к, ал. 2

Предложен текст:

(2) Министерският съвет, по предложение на заместник министър-председателя и министър на финансите и министъра на труда и социалната политика, одобрява 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 през 2026 г.“

Становище:

Предвиждането на нов механизъм за определяне на минималната работна заплата може да бъде подкрепено, доколкото действащият модел също поражда практически затруднения.

Същевременно липсва яснота относно принципите, по които ще бъде изграден новият механизъм, както и дали той ще бъде съобразен с изискванията на европейското право и с необходимостта от запазване на покупателната способност на минималната работна заплата.

Особено внимание заслужава обстоятелството, че едновременно със замразяването на минималната работна заплата, законопроектът предвижда увеличение на минималните осигурителни доходи и на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица. Това създава риск от нарушаване на баланса между политиката по доходите и осигурителната политика чрез увеличаване на осигурителната тежест без съответно увеличение на трудовите възнаграждения.

С уважение,

ВЕЛИСЛАВА ДЕЛЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ