

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е
от Омбудсмана на Република България

за установяване противоконституционност на разпоредбите на §11 т.1-4 и §46 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г. (ЗДБРБ 2026 г.), обн. ДВ, бр. 69/31.07.2026 г., като противоречащи на:

- принципите на „правовата и социална държава“, прогласени в Преамбюла на Конституцията на Република България (КРБ);
- чл. 4, ал. 1;
- чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5, и
- чл. 84 т.1 и 86, ал. 1 КРБ;

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 4 от КРБ омбудсманът на Република България сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на §11 т.1-4 и §46 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., като противоречащи на принципите на „правовата и социална държава“, прогласени в Преамбюла на КРБ; чл. 4, ал. 1; чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от КРБ, както и чл. 84 т.1 и 86, ал. 1 КРБ.

С оспорените §11 т.1-4 и § 46 от ПРБ на ЗДБ се извършват следните съществени изменения и допълнения в Кодекса на труда (КТ):

- с § 11 т.1-4 от ПЗР на ЗДБРБ 2026 г. се изменя механизма за изчисляване на трудовия стаж, като досегашната уредба, базирана на изработени дни, се заменя с уредба, основана на изработени часове. Новата ал. 2 на чл. 355 от Кодекса на труда (КТ) въвежда стриктно пропорционално изчисляване на трудовия стаж при непълно работно време, като отменя действащото правило на чл. 355, ал. 2, което признава за пълен ден трудов стаж времето, през което е отработена поне половината от законоустановената норма. Това представлява най-съществената промяна в режима на трудовия стаж от приемането на Кодекса на труда досега.

- с § 46 от ПЗР на ЗДБ, се премахва механизма за ежегодно определяне на минималната работна заплата (МРЗ) през 2026 г., без едновременно да е предложен алтернативен модел, срок за неговото приемане и гаранции за актуализация.

I. ОТНОСНО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО:

Разпоредбата на чл. 150, ал. 4 от Конституцията дава правомощие на Омбудсмана да сезира Конституционния съд за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Оспорваните разпоредби засягат пряко начина, по който се признава трудовия 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.

Оспорената уредба засяга особено неблагоприятно лицата, работещи при непълно работно време - родители на малки деца, лица с трайни увреждания или със здравословни ограничения, учащи се, пенсионери, лица, които полагат грижи за членове на семейството, както и граждани, за които непълната заетост е единствената реална възможност за участие на пазара на труда.

За тези лица новият режим не е само въпрос на счетоводно или административно отчитане на трудовия стаж; той забавя придобиването и може да намали размера на непосредствено свързани с труда права - платен годишен отпуск, допълнителни отпуски, допълнително трудово възнаграждение за трудов стаж и професионален опит, обезщетения, чиито размер или възникване зависят от продължителността на трудовия стаж, както и възможността за заемане на длъжности, за които законът изисква определена продължителност на трудовия или професионалния стаж.

§46 също засяга пряко права на гражданите, тъй като отчита минималната работна заплата за страната, която е пряко свързана с трудовото възнаграждение на работниците и служителите. Следователно, суспендирането на законовия механизъм за определяне на минималната работна заплата и замяната му с неясна конструкция, зависеща от бъдещо и несигурно законодателно събитие, има пряко отражение върху права на работниците и служителите. Това обосновава активната легитимация на омбудсмана по чл. 150, ал. 4 от Конституцията.

Допустимостта на искането по отношение на §46, и по-специално ал. 2, не се основава единствено на обстоятелството, че текстът възлага определени действия на Министерския съвет. Конституционно релевантната последица е друга: с §46 се премахва действащият законов механизъм за актуализиране на минималната работна заплата и се предвижда запазване на нейния размер на нивото, определено за 2026 г., до приемането на бъдещи промени, без краен срок и без гаранции за приемането им.

Предвид изложеното, оспорените разпоредби пряко засягат конституционно гарантирани права, поради което Омбудсманът има правен интерес и активна процесуална легитимация да сезира Конституционния съд за установяване на тяхната противоконституционност.

Считам, че отложеното влизане в сила на някои от атакуваните разпоредби не е пречка за тяхното оспорване пред КС, предвид обнародването им в бр. 69 на ДВ от 31.07.2026 г., разпоредбата на чл. 17, ал. 2 и сл. от Закона за Конституционния съд, както и утвърдената практика на съда.

II. ОТНОСНО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ИСКАНЕТО:

2.1 Противоречие с принципа на социалната държава

В Преамбюла на Конституцията е провъзгласена решимостта за създаване на демократична, правова и социална държава. Това начало не е чисто политическа декларация, а конституционна ценност, която определя съдържанието и насоките на законодателната дейност, в частност в областта на труда и социалните права.

Принципът на социалната държава налага на законодателя позитивни задължения да създава правна рамка за реална защита на работещите, които по правило са икономически и организационно по-слабата страна в трудовите правоотношения. Закрилата на труда, прогласена в чл. 16 КРБ, конкретизира това изискване и задължава държавата да осигури правна уредба, гарантираща ефективното упражняване на трудовите права.

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 КРБ — включително минимална работна заплата, трудово възнаграждение и отпуск. Той не е единствено технически метод за отчитане на отработеното време, а юридически факт, с който трудовото законодателство свързва възникването, размера и упражняването на множество права.

Намаляването на признатия трудов стаж за работещите на непълно работно време има непосредствено неблагоприятно въздействие върху този комплекс от права. Законодателят не е изложил достатъчно убедителни и конкретни съображения, че подобно ограничение е необходимо и пропорционално за постигане на конституционно легитимна цел.

Дори при допускане, че целта на законодателя е по-прецизно отчитане на фактически положените часове труд, избраното средство не отчита различното предназначение на трудовия стаж и работното време. Продължителността на работното време служи за определяне на обема на трудовата престация, трудовото възнаграждение и времето, през което работникът е длъжен да бъде на разположение на работодателя. Трудовият стаж от своя страна отчита продължителността на участието в трудовото правоотношение и функционира като юридическа предпоставка за придобиване на права. Законодателна промяна, която уеднаквява или размива тази концептуална разлика, може да доведе до накърняване на защитените интереси на работещите.

Начинът на изчисляване на трудовия стаж следва да бъде установен така, че да не води до ограничаване на тези права и да не нарушава забраната за дискриминация, предвидена в чл. 6, ал. 2 КРБ и конкретизирана в чл. 8, ал. 3 от Кодекса на труда. При упражняване на трудовите права не се допуска нито пряка, нито непряка дискриминация,

основана на продължителността на работното време. Изменението на чл. 355, ал. 2 КТ, както е формулирано, практически заличава концептуалната разлика между трудов стаж и работно време¹ и създава реален риск от дискриминационни резултати при прилагането на новия начин на изчисление.

Оспорената уредба е формално обща, но фактически засяга предимно работещите при непълно работно време. Това са лица, които често работят при такъв режим поради семейни, здравословни, възрастови, образователни или социални причини. Затова законодателят е следвало да обоснове защо всички права, зависещи от трудовия стаж, следва да се придобиват по-бавно от тази група работници и служители.

Такова разграничение не е направено. Не е извършено разграничение между права, които по естеството си могат да бъдат определяни пропорционално на положения труд, и права, при които трудовият стаж изпълнява различна социална и правна функция.

Минималната работна заплата, от своя страна, е основен инструмент за защита на работещите с най-ниски доходи и ключов елемент от политиките за ограничаване на бедността сред работещите. Тя е част от системата на трудовоправните гаранции за минимално възнаграждение и социална защита. Член 48, ал. 5 КРБ изрично гарантира правото на работниците и служителите на минимално трудово възнаграждение. Поради това суспендирането на механизма за актуализиране на минималната работна заплата не е неутрална техническа мярка. То засяга пряко социалната функция на трудовото възнаграждение и защитата на работещите с най-ниски доходи и не кореспондира с позитивните задължения на държавата по гарантиране на принципа на социалната държава, особено при динамична икономическа среда, която засяга доходите и възможностите за финансово оцеляване на гражданите. 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.

Законодателят може да промени механизма за определяне на минималната работна заплата. Но когато премахва действащ критерий и го заменя с бъдеща, неясна и несигурна уредба, той следва да изложи убедителни мотиви: защо действащият механизъм е непригоден; защо е необходимо неговото суспендиране именно през 2026 г.; какъв алтернативен механизъм ще гарантира защитата на минималните доходи; какъв е срокът за приемане на новата уредба. Такива гаранции в §46 не са предвидени.

Минималната работна заплата има значение и за осигурителноправни последици, тъй като в определени хипотези осигурителните вноски се дължат върху доход не по-нисък от минималната месечна работна заплата за страната (виж чл. 6, Кодекс за социално осигуряване). Поради това §46 създава риск не само за трудовото възнаграждение, но и за предвидимостта на свързани социалноосигурителни отношения. Това допълнително обосновава противоречието с принципа на социалната държава.

В светлината на изложеното, всяка законодателна промяна, която засяга признаването на трудовия стаж или гарантираните минимални доходи, следва да бъде подложена на строга конституционна проверка по критерии на легитимност на целта,

¹ За същността на тази разлика у Мръчков, В. Трудово право, Специална част, С., Сиби, с.526-527.

необходимост и пропорционалност, както и на оценка за въздействието върху уязвими групи.

2.2 Противоречие с чл. 16 и чл. 48, ал.1 от КРБ

Съгласно чл. 16 КРБ трудът се гарантира и защитава от закона, а чл. 48, ал. 1 КРБ установява правото на гражданите на труд и задължението на държавата да създава условия за неговото осъществяване. Тези конституционни разпоредби налагат на законодателя позитивни задължения да не въвежда регулации, които произвеждат необосновани, несъразмерни или дискриминационни последици за законно установени форми на трудова заетост.

Непълното работно време е законово призната форма на организация на труда. То позволява участието на пазара на труда на лица, които поради семейни, здравословни, образователни или други обективни причини не могат да работят при пълна дневна продължителност. Вместо да насърчава включването им в пазара на труда, промяната рискува да превърне работата при непълно работно време в неблагоприятна и нежелана форма на заетост.

Новата редакция на чл. 355 КТ въвежда режим, при който лицата, заети на непълно работно време, придобиват по-малко признат трудов стаж за един и същ календарен период в сравнение с работещите на пълно работно време. Това води до следните правни последици:

- работещият на непълно работно време остава обвързан с трудовото правоотношение през целия календарен период, но за същия период придобива по-малко трудов стаж;
- за достигане на изискуемия стаж за възникване или упражняване на определени права (напр. отпуск, обезщетения, други права, свързани с продължителността на стажа) лицето ще трябва да положи по-дълъг календарен труд;
- резултатът е забавено придобиване на правен статус и права за лицата, които упражняват правото си на труд при непълно работно време.

Посочените ефекти засягат същността на конституционната закрила на труда. Законът не само диференцира възнаграждението съобразно обема на положения труд, но и въвежда по-бавно придобиването на основни трудови права за определена законно установена категория работещи. Това представлява съществена намеса в социалните права и следва да бъде подложено на строга конституционна проверка.

От мотивите към законопроекта не следва ясна и конкретна легитимна цел, която да обосновава промяната на режима на трудовия стаж. Не е посочено:

- какъв обществен проблем се решава;
- защо досегашният режим е оценен като несправедлив или неефективен;
- какви конкретни злоупотреби или неблагоприятни последици се преодоляват;
- защо промяната следва да обхване всички работещи на непълно работно време;
- защо не са приложени по-малко ограничителни средства.

При липса на ясно установена легитимна цел не може да бъде извършена пълноценна преценка дали ограничаването на правата е подходящо, необходимо и съразмерно. Дори при допускане, че целта е трудовият стаж да отразява по-точно часовете на фактически

положения труд, избраният механизъм надхвърля необходимото и не отчита различното предназначение на трудовия стаж и на работното време.

Лице, което работи четири часа дневно през всички работни дни на годината, участва в трудовия процес през цялата година и е обвързано от трудовото правоотношение ежедневно. Признаването на приблизително шест месеца трудов стаж за такъв календарен период смесва продължителността на работния ден с продължителността на трудовото правоотношение. Този подход заличава концептуалната разлика между трудов стаж и осигурителен (часов) модел и прилага на трудовия стаж логика, характерна за осигурителното право, без да отчита различните правни цели на двата института.

Ограничението е особено несъразмерно по отношение на права, чието предназначение не е да компенсират броя на отработените часове, а да създадат предпоставки за включване в пазара на труда на икономически неактивни лица, да гарантират професионално развитие, стабилност на трудовото правоотношение или обезщетяване при неговото прекратяване. Намесата на законодателя не отговаря на изискването за пропорционалност и следва да бъде квалифицирана като неоправдано ограничение на трудовите права на лицата, заети на непълно работно време.

Промяната на режима на признаване на трудовия стаж, въведена с новия чл. 355 КТ, не е подкрепена с ясно формулирана легитимна цел, не е съпроводена с оценка на въздействието и не преминава теста за пропорционалност. По тези основания тя противоречи на конституционните изисквания за защита на труда и на принципите на правовата държава.

2.3 Противоречие с чл. 48, ал.5 от КРБ

Член 48, ал. 5 КРБ гарантира на работниците и служителите правото на почивка и отпуск при условия и по ред, определени със закон. Това право има възстановителна и здравно-защитна функция. То не е насрещна престация, изчислявана единствено според общия брой отработени часове, а гарантира реален период, през който работникът да бъде освободен от трудовите си задължения. В съчетание с новата редакция на чл. 355, ал. 2 КТ съществува непосредствен риск календарна година труд при четиричасов работен ден да бъде призната за приблизително шест месеца трудов стаж, което би довело до намаляване на основния платен годишен отпуск от 20 на 10 работни дни при стандартна петдневна работна седмица.

В резултат работник, зает пет дни седмично по четири часа, би разполагал с две вместо с четири календарни седмици платена почивка. Това означава съществено ограничаване на възстановителния период, независимо че лицето е обвързано с трудовото правоотношение и изпълнява трудови задължения през целия календарен период.

Член 7 от Директива 2003/88/ЕО гарантира право на най-малко четири седмици платен годишен отпуск; Съдът на Европейския съюз тълкува това право широко и не допуска стеснително приложение. Чл. 31, § 2 от Хартата на основните права на ЕС също защитава правото на платен годишен отпуск. При работа пет дни седмично минималните четири седмици съответстват на 20 работни дни независимо от продължителността на

отделния работен ден; различава се само размерът на възнаграждението за деня отпуск, но не и минималният период на освобождаване от работа.

Следва да се отчете и несъответствието на оспорената уредба с принципите, закрепени в Рамковото споразумение относно работата при непълно работно време, приложено към Директива 97/81/ЕО на Съвета. Съгласно клауза 4 от Рамковото споразумение работниците, заети при непълно работно време, не могат да бъдат третирани по-неблагоприятно от сравними работници на пълно работно време единствено поради това, че работят при непълно работно време, освен ако различното третиране е обосновано от обективни причини. Същевременно т. 2 от същата клауза допуска прилагането на принципа *pro rata temporis*, само когато това е подходящо с оглед естеството на съответното право.

Следователно, правото на Европейския съюз не допуска принципът *pro rata temporis* да бъде превръщан в общо правило за всички права, произтичащи от трудовото правоотношение. Той може да бъде приложен само когато естеството на конкретното право действително предполага неговото обвързване с количеството положен труд. Това е характерно например за трудовото възнаграждение или за други права с имуществен характер, които по своето естество са пряко зависими от продължителността на работното време.

Трудовият стаж обаче има различно правно предназначение. Той не е измерител единствено на количеството положен труд, а юридически факт, който удостоверява продължителността на участието на работника в трудовите отношения, неговата професионална интеграция, придобития практически опит и настъпването на множество правни последици, които законът свързва с изтичането на определен период от време. Именно поради това трудовият стаж служи като основание за придобиване или упражняване на редица трудови и осигурителни права, чието предназначение не е да възнаградят по-голямото количество положен труд, а да отчетат продължителността на трудовата реализация на работника.

Въпреки това, законодателят е приложил принципа *pro rata temporis* общо и недиференцирано към самия институт на трудовия стаж и чрез него – към всички права, които законът поставя в зависимост от неговата продължителност. Не е извършено разграничение между правата, които по естеството си могат да бъдат определяни пропорционално на положения труд, и тези, при които трудовият стаж изпълнява съвсем различна социална и правна функция. Не са изложени и обективни причини, които да обосноват защо всяко право, зависещо от трудовия стаж, следва да се придобива по-бавно от работещите при непълно работно време.

Този законодателен подход води до непряка дискриминация на работниците, заети при непълно работно време, тъй като ги поставя в трайно по-неблагоприятно положение единствено поради организацията на тяхното работно време, без да е доказана обективна необходимост от подобно ограничение. Освен това липсват данни законодателното решение да е било предшествано от задълбочена оценка на въздействието и от ефективно обсъждане със социалните партньори относно необходимостта и пропорционалността на тази мярка. По този начин оспорената разпоредба надхвърля границите на допустимото прилагане на принципа *pro rata temporis*, установени в правото на Европейския съюз, и необосновано ограничава права,

които не са предназначени да бъдат измервани единствено чрез броя на отработените часове.

Особено неясно е положението на лице, което работи по два трудови договора по четири часа дневно. За да ползва реална почивка, отпуските по двете правоотношения трябва да съвпадат. Ако по всяко правоотношение отпускът бъде намален пропорционално на признатия трудов стаж, работникът ще разполага с по-кратък период за възстановяване от лице, което работи осем часа дневно по едно трудово правоотношение, въпреки че общата дневна продължителност на труда е еднаква.

Това засяга както чл. 48, ал. 5 от Конституцията, така и основното предназначение на правото на платен годишен отпуск.

2.4 Противоречие с принципа на правовата държава

Оспорените разпоредби на § 11 противоречат на принципа на правовата държава, който включва изискванията за правна сигурност, предвидимост, стабилност на законодателството, яснота и непротиворечивост на правните норми.

Настоящото искане не поставя като самостоятелен предмет на конституционен контрол съпоставка между новата редакция на чл. 355 КТ и предходната редакция на същия текст. Конституционният проблем е, че изменението засяга централен институт на трудовото право — трудовия стаж — без достатъчно ясно да уреди последиците за свързаните с него права, без преходни гаранции и без убедителна обосновка защо избраният модел е необходим и съразмерен. Не е ясно как новият режим ще се отрази върху: вече съществуващи трудови правоотношения при непълно работно време; трудов стаж, който е започнал да се натрупва при предходния режим; права, които са в процес на придобиване; случаи на няколко трудови правоотношения при непълно работно време; права, чието възникване или размер се определят според продължителността на трудовия стаж.

Липсата на ясни преходни и прилагащи правила създава риск от противоречива практика на работодатели, контролни органи и съдилища. Това накърнява изискването законът да бъде ясен, предвидим и приложим по еднакъв начин.

От друга страна, съгласно §46, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2026 г. през 2026 г. не се прилага чл. 244, ал. 2 КТ. Според §46, ал. 2 Министерският съвет 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 за 2026 г. Тази конструкция създава сериозна правна несигурност.

На първо място, не е ясно времевото действие на нормата. Ал. 1 говори за неприложимост на чл. 244, ал. 2 КТ „през 2026 г.“, докато ал. 2 предвижда запазване на минималната работна заплата на нивото, определено за 2026 г., „до приемането на промените“. Така законът едновременно създава впечатление за временна мярка за 2026 г. и за възможно продължаващо действие след 2026 г. до настъпване на бъдещо несигурно събитие.

Второ, не е предвиден срок, в който Министерският съвет следва да одобри законопроект за новата уредба. Не е предвиден и срок за внасяне, разглеждане или приемане на такъв законопроект. Ако законопроект не бъде одобрен, внесен или приет,

минималната работна заплата остава запазена на нивото за 2026 г. за неопределен период, без действащ механизъм за актуализация.

Така §46 не просто възлага действие на изпълнителната власт. Той 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.

Недопустимо е и обратното суспензивно действие на разпоредбата на § 46 от ЗДБ 2026. Практиката на Конституционния съд последователно подчертава, че забраната за обратно действие на законите е елемент от принципа на правовата държава. В настоящия случай именно чрез атакуваните разпоредби на § 46 от ЗДБ 2026 се прави опит да се суспендират със задна дата правни последици и възникнали права на гражданите, настъпили при действието на чл. 244, ал. 2 от КТ между 1.01. и 31.07.2026 г., което представлява период от 7 месеца.

Правовата държава изисква законът да бъде ясен, точен и предвидим. §46 не отговаря на тези изисквания, защото не съдържа ясен времеви хоризонт, не урежда гаранции за актуализация, не предвижда последици при неизпълнение и не създава предвидим режим за работниците и служителите, чиито възнаграждения са пряко или косвено свързани с минималната работна заплата.

2.4.1. Нарушена законодателна процедура

Всички оспорени текстове са включени в преходни и заключителни разпоредби на закон с еднократно действие, без да са проведени процедурите, предвидени в чл. 18а и следващите разпоредби на Закона за нормативните актове (ЗНА). Включването на изменения в Кодекса на труда чрез параграфи в закон за държавния бюджет представлява заобикаляне на установените процедури за приемане на материални закони и на изискванията за обществено обсъждане и оценка на въздействието.

Бюджетният закон има особен предмет — той урежда приходите, разходите, трансферите, бюджетното салдо и другите параметри на държавния бюджет за определена бюджетна година. Конституционният съд е разглеждал допустимостта на включване на изменения в материални закони чрез бюджетен закон. В Решение № 1 от 4 февруари 2020 г. по к.д. № 17/2018 г. е обсъдена необходимостта промените в други закони да имат непосредствена връзка с приходната или разходната част на бюджета. Делото е приключило при равенство на гласовете, но в изложените конституционноправни позиции е подчертана изискваната непосредствена връзка между изменението и конкретния бюджет. Въпросът дали липсата на обществени консултации и оценка на въздействието води до противоконституционност остава отворен, но в конкретния случай тези елементи имат съществено значение за конституционната оценка. Тази законодателна техника има значение като допълнителен аргумент при преценка на яснота, предвидимост и качество на закона.

В настоящия случай § 11 променя не произволна разпоредба, а член от Кодекса на труда, действащ от 1986 г. Устойчивостта на установената практика и общественото очакване относно начина на изчисляване на трудовия стаж не са били предмет на проверка от страна на законодателя при приемането на новите правила.

Особено юридически и конституционно значим е въпросът за липсата на оценка на въздействието във връзка с измененията на чл. 355 КТ. Засегнатите от промените не са всички работещи, а обособена група — лицата, заети на непълно работно време. Тяхното трудовоправно положение се характеризира с повишен риск от злоупотреби и от неравно третиране в сравнение с работещите на пълно работно време. Република България, като държава-членка на Европейския съюз, е длъжна да съобразява националното трудово законодателство с приложимите европейски стандарти, включително Директива 97/81/ЕО относно рамковото споразумение за работа при непълно работно време. В този контекст предварителната оценка на въздействието е пряко необходима за спазване на принципа на правовата държава и за гарантиране, че законодателят не приема дискриминационни норми спрямо определена категория работници и служители.

Принципът на правовата държава се явява нарушен и по още едно съображение. То също произтича от факта, че с параграф от преходни и заключителни разпоредби на Закон за държавния бюджет се правят промени именно в трудовоправни правила. Един от основните общи принципи на отрасъла трудово право е социалният диалог при уреждане на трудовите отношения. Функционирането на социалния диалог е цел на Кодекса на труда (чл.1, ал. 3 КТ). Съгласно чл. 2 и чл.3, ал.2 КТ държавата следва да регулира трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения след консултации и диалог с работниците, служителите, работодателите и техните организации, включително чрез тристранно сътрудничество. Държавата е задължена пряко да участва чрез свои представители в една от формите на социален диалог- в тристранното сътрудничество.

Тристранното сътрудничество, утвърдено благодарение на Международната организация на труда, е универсална идея и класически принцип в уреждането на трудовите отношения във всички демократични общества². В България то е институционализирано. Съгласно чл. 3, ал. 2 КТ, във връзка с чл. 3а КТ, сътрудничество и консултации в рамките на Националния съвет за тристранно сътрудничество задължително се осъществяват при приемането на нормативни актове по въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения.

Тази императивна норма на трудовото право остава неизпълнена. Включването на изменения на трудовоправни разпоредби в ПЗР на бюджетен закон, без отделен законопроект и без обсъждане в Националния съвет за тристранно сътрудничество, представлява заобикаляне на тези изисквания и накърнява принципа на правовата държава.

Действително, самият бюджетен закон също подлежи на обсъждане в рамките на Националния съвет за тристранно сътрудничество, като свързан с въпросите на жизненото равнище. Възползвайки се от това, вносителят на законопроекта е допуснал заобикаляне на изискванията за социален диалог, като е поставил трудовоправни изменения в рамките на обсъждането на бюджета, а не като отделен предмет на дискусия. Заобикаляне на закона има, защото с прилагането на една правна норма се постига само привидна законосъобразност, но по същество забранен от правото резултат. В

² Мръчков, В., Международните трудови конвенции в България, КНСБ, С. ,1992, с. 21.

Националният съвет за тристранно сътрудничество се внася един законопроект - този на закона за бюджета на Република България за 2026 г.. Той е предметът на обсъждане от социалните партньори³. Законопроект за изменение и допълнение на КТ, в частност на чл.355 КТ, не е внесен и обсъден от национално представителните синдикати и работодателски организации заедно с представителите на държавата, както изисква чл. 3, ал. 2 КТ. Предмет на обсъждане е бюджетната рамка, приходи, разходи, данъчно-осигурителна политика, политика по доходите, дефицит, орязване на административни разходи и т.н. въпроси на бюджета на държавата. В резултат, трудовоправните въпроси, заложи в §11 от ПЗР на проектозакона на ЗДБРБ, не са били предмет на целенасочен диалог и оценка, а са останали периферни в рамките на обсъждането на бюджетната рамка. Обсъждането им като част от общия бюджетен закон не може да замести целенасочения социален диалог по конкретните трудовоправни последици на тези промени. Това важи с особена сила за §46, тъй като минималната работна заплата е пряко свързана с жизненото равнище и защитата на най-нископлатените работници и служители. В края на обсъждането се изразява подкрепа, въздържане или липса на подкрепа от социалните партньори по отношение на самия държавен бюджет, а не на реформата в начина на изчисляване на трудовия стаж, без значение колко тя е значима и важна откъм последици за основните трудови права на българските граждани.

Според част от трудовоправната доктрина⁴, неспазването на чл.3, ал. 2 КТ не води до неконституционност на съответния закон, тъй като Конституционният съд преценява конституционността на законите, а не винаги реда за приемането им, установен в отделни закони. В конкретния случай обаче, включването на трудовоправна материя в преходни и заключителни разпоредби на бюджетен закон е заобикаляне на нормата на чл. 3, ал. 2 КТ и води до забранен от правото резултат – нарушаване на социалният диалог, като основен принцип на отрасъла трудово право. Така вносителят на текстовете и законодателят действат в разрез и с принципите на правовата държава.

Обезпокоителен е и фактът, че в мотивите на законопроекта е посочено, че вносителят счита провеждането на задължителни обществени консултации и предварителна оценка на въздействието за изключени от обхвата на проекта на основание §1а от допълнителните разпоредби на ЗНА. Тази разпоредба, макар да изключва самите законопроекти за държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване и бюджета на НЗОК от някои изисквания, не предвижда изключение за измененията на други закони, включвани чрез ПЗР. Приемането на обратното би създавало опасен прецедент: задължителните процедури по обществени консултации и предварителна оценка на въздействието биха могли да бъдат заобиколени чрез включване на изменения в закон за държавния бюджет. Това не отговаря на смисъла на предвидените изключения и представлява нарушение на разпоредбите на чл. 18а и следващите от ЗНА, което само по себе си съставлява правно основание за обявяване на противоконституционност поради нарушение на принципа на законността.

³ Протокол от заседанието на НСТС от 29.06.26г., на което е обсъден законопроектът на Закон за бюджета на Република България за 2026г.<https://www.strategy.bg/bg/advisory-boards/13/view/7763/section>. От всички записани изказвания, има само едно, в което с едно изречение се споменава „подкрепа за изменение на чл. 355КТ“, но дискусия по самите правила не е документирано да се е състояла.

⁴ Мръчков, В. Трудово право, С., Сиби, 9-то изд., с. 808, потвърдено и в следващите издания на учебника.

Нещо повече, окончателният вариант на законопроекта на ЗДБРБ 2026 г. (рег. № 52-602-01-19) е внесен на 1.07.2026 г. и е приет на 24.07.2026 г. — 23 дни по-късно. Дори ако се приеме, че времето на публикуване на законопроекта на сайта на Народното събрание и обсъжданията в комисии и пленарна зала могат да се считат за „обществени консултации“, не е спазен минималният 30-дневен срок по чл. 26 ЗНА. Мотивите към процесните изменения са кратки и не съдържат финансова оценка на въздействието, нито количествено определение на броя на засегнатите лица. Поради липсата на тези основни реквизити мотивите не притежават необходимото качество.

Нарушаването на правилата на ЗНА не следва да се разглежда само като формален недостатък. Изискванията за предварителна оценка, мотивиране и открито обсъждане имат за цел да осигурят на законодателя информация за необходимостта от мярката, възможните алтернативи, групите, които ще понесат тежестта, и очакваните правни, социални и финансови последици. Тази информация липсва или е недостатъчна по отношение на оспорените изменения. Не е обосновано защо трайна промяна, засягаща трудови права, следва да бъде приета спешно чрез бюджетен закон, нито защо целите не могат да бъдат постигнати чрез отделен, надлежно обсъден законопроект.

2.4.2. Противоречие с чл. 84 т.1 и чл. 86 КРБ

Правната техника, залегнала в § 46, ал. 2 от ЗДБРБ 2026 г., според който „Министерският съвет по предложение на заместник-министър-председателя и министъра на финансите и на 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 за 2026 г.“, поражда съществени конституционни съмнения. Формулировката делегира на изпълнителната власт задължение за изготвяне на законопроект и едновременно с това предвижда продължително „замразяване“ на правната уредба до приемането на такъв проект, без да е ясно кога Министерският съвет следва да одобри законопроекта, кога той следва да бъде внесен в Народното събрание, дали Народното събрание изобщо ще го разгледа и приеме, и най-вече какво следва, ако законопроектът не бъде приет.

Чл. 84 т.1 и чл. 86 КРБ утвърждава Народното събрание като органа, който приема законите. Делегирането на фактическата инициатива и едностранното „замразяване“ на действаща социалноправна гаранция чрез разпоредба, която поставя в центъра Министерския съвет като инициатор и едновременно ограничава действието на закона до приемането на негов проект, представлява ограничение на правото на законодателна инициатива и накърнява принципа на парламентарната легитимност.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното и на основание чл. 150, ал. 4 от Конституцията на Република България, моля да образувате конституционно дело и да обявите за противоконституционна разпоредбите на §11 т.1-4 и §46 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., като

противоречащи на принципите на „правовата и социална държава“, прогласени в Преамбюла на КРБ; чл. 4, ал. 1; чл. 16 и чл. 48, ал. 1 и 5 от КРБ, както и чл. 84 т.1 и 86, ал. 1 КРБ.

Моля като заинтересувани институции по делото да бъдат конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на труда и социалната политика, министърът на финансите, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет и Националният съвет за тристранно сътрудничество.

Прилагам преписи от искането за предложените заинтересувани страни по делото.

С уважение:

**ВЕЛИСЛАВА ДЕЛЧЕВА
ОМБУДСМАН НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**