

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
ПРЕЗИДЕНТА НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-ЖА ИЛИЯНА ЙОТОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕЗИДЕНТ,

Обръщаме се към Вас с искане да упражните правомощията си на основание чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България и да върнете за ново обсъждане Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., със следните мотиви:

I. ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННИ РАЗПОРЕДБИ

1. Спиране на пенсията за инвалидност без съдебен акт или внесено обвинение. Приетият текст нарушава презумпция за невиновност и принципа за стабилност на актовете - новият Чл. 113а от Закона за здравето — стр. 7;
2. Отнемане на права на работещите при натрупване на трудов стаж без мотиви и оценка на въздействието и без предварително обществено обсъждане. Приетият текст излиза извън обхвата на закона за държавния бюджет, тъй като не са посочени финансови изражения за 2026 г. Несъответствие с принципа на правната сигурност, заложен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията и със защитата на труда по чл. 16 и чл. 48 от Конституцията, както и несъвместимост с Директива 97/81/ЕО е - стр. 9;
3. Спиране на законовия механизъм за минималната работна заплата за 2027 г. без да е посочен заместващ механизъм. Приетият текст излиза извън обхвата на закона за държавния бюджет, тъй като няма финансови отражения за 2026 г. Несъответствие с принципа на правната сигурност, заложен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията и със защитата на труда по чл. 16 и чл. 48 от Конституцията — стр. 11;
4. Обвързване на магистратските с депутатските възнаграждения. Приетият текст противоречи на основни принципи за независимостта на съдебната власт — стр. 12;

II. ЛИПСА НА ПРЕДВИДИМОСТ

1. Предвидени средства за стратегията за развитие на научните изследвания, Националната пътна карта за научна инфраструктура и националните научни програми за 2025 г. са 55 милиона евро, а за 2026 са 35 милиона евро. При спазване на разпоредбите на Закона за публичните финанси и при разходване на 1/12 от средствата отпуснати през 2025 година, изразходваните към края на

юли 2026 г. средства възлизат на 32,083 милиона евро. Това означава, че от 1 август 2026 до края на годината остават около 2,917 млн. евро. Приетият текст прави невъзможно нормалното изпълнение на вече поетите ангажименти и създава непосредствен риск от фактическо спиране на значителна част от дейностите — стр. 14;

2. Намаляване на субсидията за вероизповеданията с 25 % от 1 август 2026 г. без преходен режим — стр. 16;
3. Промяна на условията на тригодишната общинска програма 5 месеца преди нейното завършване без яснота кои проекти ще бъдат финансирани, в какъв ред, в какви срокове ще бъдат разплатени вече извършените дейности и по какви критерии ще се сключват договори за нови проекти. — стр. 16;
4. Не е предвиден ресурс за изпълнение на задълженията на Министерството на образованието и науката по сключения колективен трудов договор за учителските възнаграждения. Без този ресурс, държавата ще наруши разпоредбите на договора едностранно и без предизвестие — стр. 17;
5. Финансирането за Националната детска болница отсъства напълно от приложение №2 не само за 2026, а също и за 2027 и 2028 г., което означава, че не е предвидена в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2026-2028 и в структурния план предоставен пред Европейската комисия— стр. 18;

III. ЛИПСА НА ПРОЗРАЧНОСТ И БАЛАНС

1. Държавният бюджет в чл. 1, ал. 2, т. II.2. предвижда 3 114 253,0 хил. евро капиталови разходи, като в Приложение №2 са посочени проекти за едва 1 435 469,6 хил. евро. Над 1 678 783 хил. евро капиталови разходи не са описани и е неясно как ще се разходват — стр. 19;
2. Държавният бюджет в чл. 1, ал. 2, предвижда 3 491 723,5 хил. евро разходи за издръжка. Разходите за издръжка на всички разпоредители с бюджет, описани в чл.2-50 възлизат на 1 944 937,1 хил. евро. Над 1 546 786 хил. евро текущи разходи за издръжка не са описани и е неясно как ще се изразходват — стр. 19;
3. Нарушен баланс между ръста на капиталовите разходи и издръжката, от една страна, и замразените социални плащания, от друга. Бюджет 2026 предвижда ръст на капиталовите разходи с над 60%, както и ръст на разходите за издръжка с над 35%, а замразява почти всички социални плащания. При предвидени над 9,3 милиарда годишни капиталови разходи, към 31.05 са направени разходи за едва 1,8 милиарда — стр. 20;
4. При предвидено увеличение на разходите за болнична помощ с над 217 млн. евро, целевите фондове за областни болници, общински болници, и такива в отдалечени райони остават без допълнителен ресурс. Няма предвидени разпоредби, които да насочат 40 милиона евро от тези 217 милиона евро за

адекватно заплащане на лекари, медицински сестри и специалисти по здравни грижи — стр. 22;

С оглед на всичко гореизложено, смятаме, че за да се защити националния интерес е необходимо Законът за държавния бюджет на Република България за 2026 г. да бъде върнат за ново обсъждане по установения конституционен ред.

Приложение:

- **Мотиви към искането;**
- **Подписка от над 34 000 подписа с искане за налагане на вето на Закона за държавния бюджет.**

ЗА „ПРОДЪЛЖАВАМЕ ПРОМЯНАТА“

.....

МОТИВИ

към искане за упражняване на правомощието по чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България и връщане за ново обсъждане на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

1. Предмет на искането

Настоящите мотиви са изготвени в подкрепа на искане до президента на Република България за връщане за ново обсъждане на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

Законът за държавния бюджет има непосредствено действие върху разпределението на публичния ресурс, но приетите с него разпоредби не се ограничават до определяне на приходи, разходи, трансфери и бюджетно салдо. Чрез преходните и заключителните му разпоредби се изменят трайно основни правила на трудовото, образователното, устройственото и съдебното законодателство. Наред с това бюджетната рамка съдържа значителни недостатъчно конкретизирани разходи, премахва или спира действащи законови механизми и не осигурява предвидимост за вече възникнали договорни, трудови и финансови отношения.

Изложените по-долу възражения са обособени в три части: разпоредби, които пораждат основателно съмнение за противоконституционност; липса на предвидимост; и липса на прозрачност и баланс при разпределянето на публичните средства.

ЧАСТ ПЪРВА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННИ РАЗПОРЕДБИ

1. Предметни и процедурни граници на измененията чрез преходните и заключителните разпоредби на годишния бюджетен закон

1.1. Предметът на бюджетния закон и изискването за функционална връзка

Законът за държавния бюджет е специален закон с ограничен предмет и времево действие. С него се определят приходите, разходите, трансферите, бюджетното салдо и финансирането за съответната бюджетна година. В преходните и заключителните му разпоредби могат да бъдат включвани изменения на други закони само когато между тях и изпълнението на бюджета съществува пряка, непосредствена и необходима функционална връзка.

Самото обстоятелство, че дадена обществена материя има финансово отражение, не е достатъчно, за да бъде изменяна чрез бюджетен закон. Почти всяка законодателна промяна има преки или косвени финансови последици. Ако наличието на подобни последици се приеме за достатъчно основание, ограниченият предмет на бюджетния закон би изгубил правното си значение, а специалната бюджетна процедура би могла да замени общия законодателен ред.

Приетите преходни и заключителни разпоредби изменят за неопределен период Кодекса на труда, Закона за съдебната власт, Закона за предучилищното и училищното образование, Закона за висшето образование, Закона за вероизповеданията и други

нормативни актове. Част от тези изменения ще произведат същинското си действие след приключването на бюджетната 2026 г. Поради това те не могат да бъдат обосновани с необходимостта от касово изпълнение на годишния бюджет.

1.2. Практиката на Конституционния съд

В Решение № 10 от 13 септември 2012 г. по к.д. № 15/2011 г. Конституционният съд е приел за допустимо изменение на Кодекса за социално осигуряване чрез закона за бюджета на държавното обществено осигуряване, тъй като конкретната промяна е била непосредствено свързана с приходите и разходите на осигурителната система и е попадала в предмета и целите на разглеждания законопроект. От решението не следва общо разрешение чрез бюджетен закон да се изменя всеки закон, който има финансово отражение.

От съществено значение е и Решение № 1 от 4 февруари 2020 г. по к.д. № 17/2018 г., постановено по искане срещу изменения в множество закони, приети с преходните и заключителните разпоредби на закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса. Конституционният съд се е разделил поравно и искането е било отхвърлено поради липса на изискуемото мнозинство. Следователно с това решение не е формирано положително мнозинство, което да приема подобна законодателна практика за безусловно съответстваща на Конституцията.

Шестима конституционни съдии са приели, че изменението на друг закон чрез бюджетен закон е допустимо само при пряко отражение върху приходите или разходите на съответния бюджет; че чл. 81 от Закона за публичните финанси ограничава предмета до съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на консолидираната фискална програма; и че освобождаването на бюджетния закон от част от обичайните процедури не може да бъде пренасяно върху трайни изменения на други закони, за които липсват самостоятелни мотиви, оценка на въздействието и пълноценно обществено обсъждане.

От практиката на Конституционния съд следва изискване във всеки конкретен случай да бъдат проверени предметната връзка с бюджета, времевото действие на изменението, наличието на действителни мотиви и спазването на изискването по чл. 88, ал. 1 от Конституцията законът да бъде обсъден и гласуван на две четения.

1.3. Липса на необходимата предметна и времева връзка

Новият способ за изчисляване на трудовия стаж, промяната на базата за минималните магистратски възнаграждения, отмяната на законови гаранции за финансиране на образованието и науката и спирането на механизма за определяне на минималната работна заплата не представляват технически правила за изпълнението на бюджета през 2026 г. Те променят трайно условията за възникване и упражняване на права, както и институционални гаранции, чието действие излиза извън времевия обхват на бюджетния закон.

Включването на тези промени в бюджетния закон ограничава възможността за самостоятелно обсъждане на предмета, за участие на засегнатите обществени групи и за извършване на оценка на въздействието.

Този законодателен способ поражда основателно съмнение за несъответствие с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и с изискването на чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Необходимото средство за отстраняване на съмнението е връщане на закона и разглеждане на трайните изменения като самостоятелни законопроекти с отделни мотиви, оценка на въздействието и обществено обсъждане.

1.4. Изисквания за мотивираност, предвидимост и оценка на въздействието

Член 26 от Закона за нормативните актове изисква при изработването на нормативен акт да бъдат спазвани принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност. Съгласно чл. 28 към законопроекта трябва да бъдат представени мотиви, които съдържат причините за приемането, поставените цели, необходимите финансови и други средства, очакваните резултати и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Параграф 1а от допълнителните разпоредби на Закона за нормативните актове изключва приложението на част от изискванията на глави втора и трета към проектите на годишните бюджетни закони, но изрично запазва изискването за мотиви. Това изключение е обусловено от специалния предмет и годишния характер на бюджетния закон. То не може да се тълкува като освобождаване от задължението да бъдат мотивирани трайните изменения на други закони, нито като отпадане на конституционното изискване за действително обсъждане на техния предмет. Именно това разграничение е поддържано и от шестимата конституционни съдии по Решение № 1 от 4 февруари 2020 г. по к.д. № 17/2018 г., без по въпроса да е формирано изискуемото мнозинство.

Тези изисквания имат материално значение. Те осигуряват възможност на народните представители и засегнатите лица да разберат причините за предложената промяна, да оценят алтернативите и да проверят дали избраното средство е необходимо и пропорционално.

За новия режим на трудовия стаж не е представена оценка на разходите за работодателите, на отражението върху отделните трудови права и на съвместимостта с режима на непълното работно време. За промяната на магистратските възнаграждения липсва оценка по длъжности и обосновка на коефициента. За спирането на механизма за минималната работна заплата няма готова заместваща уредба. За трайната отмяна на законови гаранции за образование и наука не е анализирано средносрочното въздействие.

Когато съществени промени са внесени и приети в рамките на ускореното разглеждане на бюджета без самостоятелни мотиви и без анализ на въздействието, изрично запазеното изискване за мотивираност по чл. 28 и материалните принципи по чл. 26 от Закона за нормативните актове не са изпълнени по същество. Това е отделно основание законът да бъде върнат за ново обсъждане.

2. Новият чл. 113а от Закона за здравето и последиците от непотвърдено твърдение в наказателно производство

2.1. Правно действие на разпоредбата

Новият чл. 113а от Закона за здравето предвижда при наличие на данни за използван неистински или преправен документ или документ с невярно съдържание в производство по медицинска експертиза действащото експертно решение да бъде изпратено за ново произнасяне. По този начин твърдение или информация, възникнали в рамките на незавършило наказателно производство, пораждат непосредствена неблагоприятна последица в самостоятелно административно правоотношение.

Разпоредбата не изисква влязъл в сила съдебен акт, с който да е установена неистинността на документа, неговото невярно съдържание, авторството или съзнателното му използване от освидетелстваното лице. Не е определен и минимален доказателствен праг за съдържанието на понятието „данни“.

2.2. Презумпцията за невиновност

Съгласно чл. 31, ал. 3 от Конституцията обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда. Презумпцията за невиновност не изключва възможността законът да предвижда временни или обезпечителни мерки преди приключването на наказателното производство. Такива мерки обаче трябва да преследват легитимна цел, да са необходими и пропорционални и да не приравняват непотвърденото подозрение на установен факт.

В Решение № 7 от 21 юни 2016 г. по к.д. № 8/2015 г. Конституционният съд разграничава наличието на данни, достатъчни за започване на досъдебно производство, от доказаната вина. Обстоятелството, че прокуратурата проверява твърдение за документно престъпление, не установява нито обективната неистинност на документа, нито вината на лицето, нито причинната връзка между документа и медицинския извод.

Когато законът задейства ново произнасяне по влязъл в сила административен акт единствено въз основа на непотвърдено твърдение, наказателнопроцесуалното подозрение фактически се използва като доказан юридически факт. Това е особено съществено, когато от експертното решение зависят пенсия, месечна финансова подкрепа, достъп до медицинска или социална помощ и други права с жизненоважно значение.

2.3. Стабилност на влезлите в сила административни актове

Принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията включва правна сигурност, предвидимост и стабилност на окончателните административни актове. В Решение № 8 от 27 май 2021 г. по к.д. № 9/2020 г. Конституционният съд определя правната сигурност като изискване лицата да могат да разчитат на породените от действащия акт правни последици и да бъдат защитени от внезапна и непредвидима държавна намеса.

Стабилността не означава абсолютна недосегаемост. Глава седма от Административнопроцесуалния кодекс допуска възобновяване на административното

производство при изчерпателно определени основания, в установени срокове, от компетентен орган, с право на участие на засегнатото лице и с последващ съдебен контрол. Именно тези гаранции правят извънредното преразглеждане съвместимо с принципа на правната сигурност.

Новият чл. 113а не е координиран с общия режим на Административнопроцесуалния кодекс. Не е определено кой орган и с какъв акт установява наличието на „данни“; не се изисква спорният документ да е бил от съществено значение за крайния медицински извод; не е уредено предварително уведомяване и изслушване; не е предвиден самостоятелен и своевременен съдебен контрол върху задействането на процедурата; не е уредена връзката с висящо административно или съдебно оспорване; и не е гарантирана непрекъснатост на възникналите права до постановяване на нов окончателен акт.

Легитимната цел за предотвратяване на измами може да бъде постигната с по-малко ограничаващи средства: изискване за влязъл в сила съдебен акт или за съдебно проверим мотивиран акт; доказателствен праг за съществеността на документа; задължително изслушване; ясни срокове; и гаранция, че плащанията и правата няма да бъдат прекъснати преди окончателното установяване на релевантните факти.

Поради това чл. 113а поражда основателно съмнение за несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 31, ал. 3, чл. 51 и чл. 56 от Конституцията. Разпоредбата следва да бъде преработена така, че повторното произнасяне да се основава на установен по надлежен ред факт и да бъде съпроводено с пълни процесуални гаранции.

3. Измененията в чл. 355 от Кодекса на труда и липсата на правило за натрупване на непълни периоди

3.1. Съдържание на новия режим

С преходните и заключителните разпоредби се изменя чл. 355 от Кодекса на труда, като трудовият стаж започва да се изчислява и в часове; един ден се признава при изработено пълно законоустановено дневно работно време; при непълно работно време стажът се изчислява пропорционално; един месец се признава, когато са зачетени всички работни дни за съответния месец; а една година се признава, когато са зачетени дванадесет месеца.

Законът предвижда временно прилагане на досегашния ред до 31 декември 2026 г., докато самите изменения влизат в сила по-рано. Съчетаването на формално влизане в сила с продължаващо приложение на стария режим създава допълнителна неяснота относно началния момент на същинското действие на новите правила.

3.2. Неуреден случай на един незачетен ден и липса на пропорционално натрупване

Същественият порок е, че новите алинеи не съдържат правило как непълните периоди се натрупват и превръщат в месеци и години. Ако в календарен месец с двадесет и един работни дни на работника са зачетени двадесет дни, условието да са

зачетени „всички работни дни“ не е изпълнено. Законът не посочва дали тези двадесет дни се пренасят към следващ период, по какъв знаменател се превръщат в месец и дали дванадесет непълни месеца могат да формират една година трудов стаж.

Текстът не позволява категорично да се приеме, че един незачетен ден задължително заличава целия месец. Същевременно липсата на изрично правило за пропорционално събиране допуска именно такова тълкуване. При него работник, който през всеки месец има един незачетен ден, може да не формира нито един пълен месец, а вследствие на това — и година трудов стаж, независимо от значителния общ брой отработени часове и признати дни.

Не е уредено и как се събират часовете от различни месеци и различни трудови правоотношения, как се прилага ограничението трудовият стаж да не надвишава календарното време и как се отчитат законоустановено намалено работно време, сумирано изчисляване на работното време, платен и неплатен отпуск, временна неработоспособност и промяна на продължителността на работния ден.

Основен елемент от фактическия състав за възникване на трудови права не може да бъде оставен на бъдеща подзаконова уредба, административна практика или тълкуване по аналогия. Изискването за яснота и предвидимост трябва да бъде изпълнено в самия Кодекс на труда.

3.3. Засягане на работещите при непълно работно време

Трудовият стаж е правно релевантен за продължителността на платения годишен отпуск, допълнителното възнаграждение за трудов стаж и професионален опит, сроковете и обезщетенията при прекратяване, достъпа до определени длъжности и други трудови права. Пропорционалното забавяне на стажа следователно се пренася върху цял комплекс от права.

Клауза 4 от Рамковото споразумение към Директива 97/81/ЕО забранява по-неблагоприятно третиране на работещите при непълно работно време само поради това обстоятелство, освен когато различието е обосновано с обективни причини. Принципът *pro rata temporis* се прилага само когато е подходящ с оглед на конкретното право. В приетия текст и в мотивите липсва анализ защо пропорционалното изчисляване е необходимо за всички свързани права и как ще бъдат защитени групите, за които непълното работно време е обичайно — родители, лица с увреждания, учащи и лица, полагащи грижи за близки.

3.4. Неоценени разходи за работодателите

Преминаването към почасово изчисляване изисква промени в системите за работна заплата и отчитане на работното време, електронните трудови записи, вътрешните правила, процедурите за отпуск и обезщетения, колективните трудови договори и инструкциите към служителите. Необходимо е също преизчисляване на натрупани периоди и разграничаване между стажа по отделните правоотношения и максимума, който може да бъде използван при упражняването на права.

Към приемането на закона не е представено публично остойностяване на тези административни и софтуерни разходи, няма приета подзаконова уредба и не е

публикувана официална методика с примерни казуси. Законодателната непълнота по този начин прехвърля разходите и риска от противоречива практика върху работодателите и работниците.

Изменението поражда основателно съмнение за несъответствие с правната сигурност по чл. 4, ал. 1 и със защитата на труда по чл. 16 и чл. 48 от Конституцията, както и риск от несъвместимост с Директива 97/81/ЕО. Материята следва да бъде уредена със самостоятелен законопроект, съдържащ изрична формула за натрупване и превръщане на часове, дни, непълни месеци и години, пълна оценка на въздействието и достатъчен преходен срок.

4. Спиране на законовия механизъм за определяне на минималната работна заплата — правна сигурност и конституционна закрила на труда

4.1. Действие на разпоредбата върху размера за 2027 г.

С преходните и заключителните разпоредби се предвижда през 2026 г. да не се прилага чл. 244, ал. 2 от Кодекса на труда. Тази разпоредба задължава Министерския съвет до 1 септември да определи минималната работна заплата за следващата календарна година в размер 50 на сто от средната брутна работна заплата за определения в закона референтен период.

Спирането няма практическо действие спрямо вече определения размер за 2026 г. Неговият непосредствен правен резултат е да осуети приложението на законовата формула за определяне на минималната работна заплата за 2027 г. Следователно разпоредбата урежда отношения извън времевия хоризонт на бюджета за 2026 г. и не е необходима за неговото изпълнение.

Предвидено е Министерският съвет да одобри законопроект за нова уредба, а до приемането ѝ минималната работна заплата да остане на нивото за 2026 г. Не е определен срок за внасяне и приемане на новия механизъм, няма резервно правило при неприемането му и не е гарантирано своевременното участие на национално представителните организации на работниците, служителите и работодателите.

4.2. Правна сигурност, предвидимост и конституционна закрила на труда

Конституцията не установява конкретна математическа формула за размера на минималната работна заплата и законодателят разполага с правомощие да изменя действащия механизъм. Това правомощие обаче е ограничено от чл. 4, ал. 1, чл. 16 и чл. 48, ал. 5 от Конституцията. Правната сигурност и предвидимостта са елементи на принципа на правовата държава; трудът се гарантира и защитава от закона; а работниците и служителите имат право на гарантирано минимално трудово възнаграждение.

В Решение № 11 от 28 юли 2022 г. по к.д. № 3/2022 г. Конституционният съд приема, че законността, правната сигурност и предвидимостта са взаимно свързани изисквания на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В Решение № 14 от 23 ноември 2000 г. по к.д. № 12/2000 г. съдът изрично определя правото на минимално трудово възнаграждение като основно право по чл. 48, ал. 5 и посочва задължението на

държавата да го гарантира и защитава. От тази практика не следва конституционна гаранция за действащата формула от 50 на сто, но следва изискване законодателната промяна да не оставя упражняването на защитеното право без ясна, съвременна и стабилна правна уредба.

Директива (ЕС) 2022/2041 не изисква определена математическа формула. Член 5 от директивата обаче изисква ясни критерии за определяне и актуализиране на законоустановените минимални работни заплати и редовното им своевременно актуализиране, а чл. 7 изисква своевременно и ефективно участие на социалните партньори, включително при изменение на автоматичен механизъм за индексирание. Тези изисквания подкрепят необходимостта промяната да бъде извършена чрез самостоятелна, предварително обсъдена и завършена законодателна уредба.

Спирането на действащия механизъм не оставя формално липса на номинален размер, тъй като запазва размера за 2026 г., но премахва обективния критерий и предвидимия ред за неговото актуализиране, без готов заместител, без срок за приемането му и без резервно правило при неприемане. Така минималната работна заплата за 2027 г. се поставя в зависимост от бъдещо и неопределено законодателно решение. Като се отчете и обстоятелството, че същинското действие на разпоредбата настъпва извън бюджетната 2026 г., тя поражда основателно съмнение за несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 16 и чл. 48, ал. 5 от Конституцията, както и с изискването за действително обсъждане по чл. 88, ал. 1 от Конституцията. При повторното обсъждане действащият механизъм следва да бъде запазен до приемането по общия законодателен ред на нова, ясна и предварително обсъдена уредба.

5. Обвързване на минималното магистратско възнаграждение с основното възнаграждение на народните представители

5.1. Съдържание и действие на изменението

С преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет се изменя чл. 218, ал. 2 от Закона за съдебната власт. Досегашната автоматична и статистически определима база — удвоената средномесечна заплата на заетите в бюджетната сфера по данни на Националния статистически институт — се заменя с 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител.

Изменението не е ограничено до 2026 г. То установява постоянно правило за възнаграждението на най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност и чрез вътрешната структура на възнагражденията засяга цялата съдебна система. Следователно не е налице временна бюджетна мярка, а трайна промяна на институционална гаранция.

5.2. Финансовата независимост като елемент на съдебната независимост

Член 8 от Конституцията установява разделението на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна. Съгласно чл. 117, ал. 2 съдебната власт е независима, а по силата на чл. 117, ал. 3 тя има самостоятелен бюджет. Тези разпоредби не изключват правомощието на Народното събрание да приема бюджета на

съдебната власт, но изискват финансовите правила да не превръщат икономическото положение на магистратите в средство за политическо въздействие.

В Решение № 9 от 21 юли 2022 г. по к.д. № 5/2022 г. Конституционният съд потвърждава последователната си практика, че самостоятелността на бюджета е предпоставка за независимостта на съдебната власт, и изрично отчита, че зависимостта от механизмите за финансиране от парламента, с участието на изпълнителната власт, може да засегне тази независимост. Макар искането по конкретното дело да е отхвърлено след преценка на фактическата бюджетна обезпеченост, изведеният конституционен стандарт е приложим и към нормативния механизъм за определяне на магистратските възнаграждения.

Същият стандарт е развит в решението на Съда на Европейския съюз от 25 февруари 2025 г. по съединени дела C-146/23 и C-374/23. Правилата за съдийските възнаграждения следва да имат законова основа и да бъдат обективни, предвидими, стабилни и прозрачни. Равнището им трябва да съответства на значимостта на изпълняваните функции, а евентуално намаление е допустимо само при обективна цел от общ интерес, при необходимост, съразмерност и временно действие.

5.3. Политическа опосреденост и липса на обосновка

Основното възнаграждение на народните представители се определя по правила, приети от самото Народно събрание, и може да бъде изменяно с решение на същия орган. По този начин възнаграждението на магистратите се поставя в зависимост от база, чийто размер и начин на формиране се определят от законодателната власт. Това създава институционална обвързаност между две власти, която досегашната статистическа база избягва.

Становището на Висшия съдебен съвет от 26 юни 2026 г. посочва липсата на мотиви за избора на коефициент 60 на сто и липсата на оценка за отражението върху отделните длъжности. При обичайното съотношение, при което основното депутатско възнаграждение е трикратен размер на средната заплата в общественния сектор, 60 на сто представляват структурно 1,8 пъти същата база, докато действащият минимум е двукратен размер. Дори когато статистическите периоди не позволяват механично сравнение за конкретен месец, законовият коефициент създава риск от по-ниско равнище и от бъдеща политическа зависимост.

Не се поддържа, че Конституцията забранява използването на всяка сходна статистическа база за възнаграждения в различни власти. Порокът произтича от съвкупността на обстоятелствата: премахва се автоматичен и външен за политическата система критерий; заменя се с база, определяна от законодателната власт; липсват самостоятелни мотиви и оценка на въздействието; и промяната се извършва чрез едногодишен бюджетен закон, без самостоятелно изменение на Закона за съдебната власт по общия законодателен ред.

Поради това изменението поражда основателно съмнение за несъответствие с чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията. При повторното обсъждане следва да бъде възстановена обективна, автоматична и институционално независима база или да бъде

проведена самостоятелна законодателна процедура, която доказва необходимостта и съразмерността на новия механизъм.

ЧАСТ ВТОРА

ЛИПСА НА ПРЕДВИДИМОСТ

1. Финансирането на националните научни програми и Националната пътна карта за научна инфраструктура

1.1. Бюджетният разчет за последните пет месеца

По удължителния бюджет, действащ и към момента, за дейностите по Стратегията за развитие на научните изследвания, Националната пътна карта за научна инфраструктура и националните научни програми е разполагам годишен ресурс от 55 млн. евро. При прилагане на правилото за месечно разходване до една дванадесета част за първите седем месеца очакваното разходване е 32,083 млн. евро.

В новия бюджет за същите дейности е определен годишен ресурс от 35 млн. евро. След приспадане на очакваното разходване за първите седем месеца за периода от август до декември остават приблизително 2,917 млн. евро. Това представлява около 583 хил. евро средномесечно за последните пет месеца при приблизително 4,583 млн. евро средномесечно по удължителния бюджет.

Следователно за оставащия период ресурсът се свива с около 87 на сто спрямо равномерното месечно равнище, при което научните организации са планирали и започнали изпълнението на дейностите си. Предложението ресурсът да бъде увеличен с 20 млн. евро и така да бъде възстановен до 55 млн. евро не е прието.

1.2. Последици за възникнали трудови, договорни и международни отношения

Националните научни програми и Националната пътна карта за научна инфраструктура включват многогодишни дейности, чието изпълнение не може да бъде преустановено без правни и финансови последици. Основни компоненти са международното научно сътрудничество; придобиването, поддържането и използването на уникална научна апаратура; назначаването на млади учени за извършване на научни изследвания; финансирането на института INSAIT; организирането на визити на чуждестранни учени; и провеждането на конкурси за научни проекти.

Остатък от приблизително 2,917 млн. евро за пет месеца не позволява нормално изпълнение на вече поетите ангажименти и създава непосредствен риск от фактическо спиране на значителна част от дейностите. Младите учени, назначени по програмите и проектите, могат да останат без осигурено възнаграждение. Това засяга възникнали трудови правоотношения и прехвърля върху научните организации задължения, за които бюджетът не осигурява ресурс.

Международното сътрудничество може да бъде преустановено без достатъчен срок за уведомяване на партньорите. Подобно неизпълнение създава риск за

авторитета на българските научни организации, за участието им в международни консорциуми и за бъдещия им достъп до съвместно финансиране.

Сключените договори за придобиване, поддръжка и използване на уникална научна апаратура остават задължителни за страните. Липсата на бюджетно финансиране не прекратява договорните задължения и може да доведе до неустойки, обезщетения и други финансови санкции. Планирани посещения на чуждестранни учени могат да останат без финансиране след вече направени организационни разходи и без възможност за своевременно предварително уведомление.

Предварително обявени конкурси за научни проекти също могат да останат без финансиране. Част от тях са обявени месеци по-рано и кандидатите вече са вложили време и средства в подготовка на проектни предложения. Отмяната или фактическото обезсилване на тези процедури след изтичането на значителна част от срока противоречи на принципите на предвидимост, последователност и защита на оправданите очаквания.

1.3. Конституционни и законови задължения в областта на науката

Член 23 от Конституцията задължава държавата да създава условия за свободно развитие на науката и да я подпомага. Разпоредбата не установява право на конкретен бюджетен размер, но изисква бюджетната преценка да не прави невъзможно изпълнението на вече създадени държавни програми и поети публични ангажменти без преходен режим.

С преходните и заключителните разпоредби се премахва и законовият минимум по чл. 90а от Закона за висшето образование, който обвързва средствата за висше образование и наука с определен дял от брутният вътрешен продукт. Едновременно намаляване на разполагаемия ресурс за последните пет месеца и премахване на дългосрочната законова гаранция създават както непосредствен, така и средносрочен риск.

При повторното обсъждане следва да бъде осигурен ресурс, който позволява изпълнение на вече сключените договори, заплащане на назначените млади учени, продължаване на международните ангажменти, използване на научната инфраструктура и провеждане на обявените конкурси. Необходимо е и изрично преходно правило за защита на възникналите правоотношения.

2. Намаляване на субсидията за вероизповеданията без преходен режим

С изменението на чл. 28, ал. 2, т. 2 от Закона за вероизповеданията размерът от 20 лв. се заменя със 7,70 евро. При официалния курс 20 лв. съответстват на 10,2258 евро, поради което намалението е приблизително 24,7 на сто. Промяната влиза в сила от 1 август 2026 г.

Вероизповеданията са извършили годишното си планиране при действащия до този момент законов размер и са могли да поемат договорни и трудови ангажменти въз основа на него. Намаляването за последните пет месеца на годината не е

съпроводено с преходно правило относно вече поетите задължения. Предложението за запазване на равностойност 10 евро не е прието.

Законодателят има правомощие да променя размера на държавната субсидия, но е длъжен да съобрази момента на влизане в сила и възникналите правоотношения. Внезапното намаление в края на финансовата година без преходен режим нарушава принципите на предвидимост и стабилност по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и чл. 26 от Закона за нормативните актове.

3. Промяна на Инвестиционната програма за общински проекти в последните месеци на изпълнението ѝ

Инвестиционната програма за общински проекти е създадена като тригодишен механизъм. Общините са планирали обществени поръчки, сключвали са договори и са започвали строителни дейности въз основа на включването на проектите и прогнозните им стойности в приложение към бюджета.

Новата уредба не възпроизвежда идеята за списък на проектите и конкретното им финансиране за 2026 г. Вместо това Министерският съвет, по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството, определя кои от проектите по предходното приложение да бъдат финансирани. Законът установява условия за допустимост, но не съдържа методика за класиране между всички допустими проекти, ред на приоритетите при недостиг на ресурс, измерими показатели за обществен ефект и степен на готовност, срок за мотивирано произнасяне по всеки проект, ред за възражение и задължителен публичен регистър на предложенията, решенията и плащанията.

Формалното решение се взема от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството, който разполага с концентрирани правомощия по приемане на документите, договаряне на параметрите и предложение за финансиране. При липсата на законово определена последователност и критерии тази дискреция не е достатъчно ограничена и проверяема.

Промяната се извършва в последните пет месеца на програма с тригодишен хоризонт и изменя съществено правилата. Не е гарантирано довършването на започнатите обекти и не е защитена възможността на общините да изпълнят вече сключени договори.

Правовата държава допуска административна преценка, но изисква тя да бъде ограничена от ясни законови критерии и да подлежи на ефективен контрол. Новата уредба не осигурява необходимата предвидимост и създава риск от различно третиране на общини в сходно положение. При повторното обсъждане следва да бъдат възстановени законовият списък и стойностите или да бъде приета публична методика, съдържаща класиране, мотивирани решения, срокове, регистър и гаранции за започнатите проекти.

4. Липса на гарантиран ресурс за изпълнение на колективно договорените учителски възнаграждения

През първата част на 2026 г. по временния бюджетен режим е осигурено увеличение на възнагражденията с 5 на сто. Министерството на образованието и науката е страна по колективен трудов договор, който предвижда поддържане на средното възнаграждение на педагогическите специалисти на равнище не по-ниско от 125 на сто от средната работна заплата за страната.

Окончателният бюджет не съдържа самостоятелно целево перо за допълнителния ресурс, който би бил необходим при продължаващо нарастване на средната работна заплата, нито предвижда автоматичен механизъм за корекция до края на годината. Предложението за допълнителни 72 млн. евро и увеличение с 8 на сто на възнагражденията на педагогическия и непедагогическия персонал не е прието.

Колективният трудов договор има нормативно действие за страните и обхванатите от него работници и служители съгласно Кодекса на труда. Липсата на достатъчна бюджетна обезпеченост не отменя поетите задължения. Тя създава риск изпълнението им да бъде прехвърлено върху училищата и общините без необходимия ресурс или да бъде отложено в нарушение на договореното.

Допълнително се отменя чл. 281 от Закона за предучилищното и училищното образование, който установява законова гаранция за минимално годишно планиране на средствата за системата. Отмяната има трайно действие, въпреки че е извършена с едногодишен бюджетен закон.

При повторното обсъждане следва да бъде предвиден целеви резерв или формула за корекция, която осигурява изпълнението на колективно договорения ориентир, както и да бъде възстановена законовата гаранция за финансирането на предучилищното и училищното образование.

5. Липса на изрично целево и средносрочно финансиране за Националната детска болница

В окончателния бюджет няма изрично обособено целево перо за изграждането на Националната многопрофилна детска болница през 2026 г. Не е установен и законов ангажимент за конкретни суми през 2027 и 2028 г. Предложението за предвиждане на по 10 млн. евро за всяка от трите години не е прието.

От липсата на отделен бюджетен ред не следва, че е юридически невъзможно да бъдат извършвани разходи от общия бюджет на Министерството на здравеопазването или чрез създаденото държавно дружество. Следва обаче, че Народното събрание не е определило защитена сума, график и многогодишен финансов ангажимент за проект, който е представян от държавните органи като национален приоритет.

Несигурността се увеличава от обстоятелството, че и Програмата за приоритетни стратегически инвестиционни проекти с национално финансиране за периода 2026—2028 г. по приложение № 2 не е индивидуализирана Националната детска болница със стойности за 2027 и 2028 г. По този начин не съществува нито конкретно

целово перо за 2026 г., нито многогодишен финансов разчет, от който да се установи поетапното финансиране до планираното завършване.

Изграждането на национална детска болница е многогодишен инвестиционен процес, който изисква възлагане, проектиране, строителство, оборудване и кадрово обезпечаване. Липсата на законов финансов график създава риск за непрекъснатостта на проекта и не позволява парламентарен и обществен контрол върху сроковете. При повторното обсъждане следва да бъдат предвидени целеви средства и поетапен ангажимент най-малко за периода 2026—2028 г.

ЧАСТ ТРЕТА

ЛИПСА НА ПРОЗРАЧНОСТ И БАЛАНС

1. Несъответствие между капиталовата програма по ведомствените бюджети и проектите по приложение № 2

Държавният бюджет в чл. 1, ал. 2, т. II.2 предвижда капиталови разходи в размер 3 114 253,0 хил. евро. В приложение № 2 са индивидуализирани проекти с общ размер за 2026 г. 1 435 469,6 хил. евро. Аритметичната разлика между общо предвидените капиталови разходи и проектите, посочени в приложението, е 1 678 783,4 хил. евро.

Приложение № 2 е определено като програма за приоритетни стратегически проекти и законът не предвижда то да изчерпва всички капиталови разходи. Това обстоятелство не отстранява изискването за предварителна определеност и публичност на бюджетното разрешение. За капиталови разходи в размер над 1 678 783 хил. евро липсва равностойна проектна индивидуализация по наименование, годишна и многогодишна стойност, отговорна институция и показател за резултат, поради което от закона и приложенията към него не може да се установи конкретното им предназначение и начинът на разходване.

Парламентарното разрешение за разход следва да бъде достатъчно конкретно, за да позволява предварителен контрол върху предназначението на средствата. Общите ведомствени тавани не могат да заместят проектната отчетност при капиталови разходи с подобен размер. При повторното обсъждане законът следва да бъде допълнен с пълна проектна разбивка или със задължителен публичен регистър, който се публикува преди поемането на ангажименти и извършването на плащания.

2. Текущи разходи по чл. 1, ал. 2 без яснота за какво ще бъдат изхарчени

Окончателният чл. 1, ал. 2, т. 1 определя общ размер на текущите разходи 14 379 285,2 хил. евро. Като непосредствени категории са посочени 6 720 443,2 хил. евро за персонал, 1 127 159,0 хил. евро за субсидии и други текущи трансфери, 1 030 666,2 хил. евро за лихви и 2 009 293,3 хил. евро за текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата. Сборът на тези категории е 10 887 561,7 хил. евро. Общият неразписан остатък по чл. 1 е 3 491 723,5 хил. евро.

Тази разлика не следва автоматично да бъде определяна като свободен централен ресурс. В нея се съдържат и разходи за издръжка в бюджетите на първостепенните разпоредители, които са разпределени по институции, но не са изведени като непосредствена категория в чл. 1.

За да бъде избегнато двойното броене, от общия неразписан остатък са отделени остатъците между общите текущи разходи и непосредствено описаните подредове в бюджетите на 43 ведомства, които възлизат на 1 944 937,1 хил. евро. Съдебната власт, Народното събрание и Държавна агенция „Разузнаване“ са изключени от тази група, тъй като при тях липсват непосредствени пера 1.х и целият им текущ бюджет не следва да се квалифицира като ведомствен неразписан остатък. След това разграничение централният текущ остатък е 1 546 786,4 хил. евро.

При преизчисляването на общия ресурс към централния остатък от 1 546 786,4 хил. евро се прибавят 1 678 783,4 хил. евро — разликата между капиталовите разходи по чл. 1, ал. 2, т. II.2 и проектите по приложение № 2. Коригираният общ размер е 3 225 569,8 хил. евро.

Размерът и степента на обобщеност ограничават възможността на Народното събрание да упражни предварителен контрол и на обществото да установи конкретното предназначение на средствата. Последващото счетоводно отчитане не замества предварителното законово разрешение. При повторното обсъждане следва да бъдат въведени отделни редове за централната издръжка и пълна проектна разбивка на капиталовите разходи.

3. Ръст на капиталовите разходи при ниско изпълнение и номинално замразяване на социалните плащания

На равнището на консолидираната фискална програма, която има по-широк обхват от капиталовите разходи по държавния бюджет, разгледани в т. 1, капиталовите разходи нарастват от 5 870,1 млн. евро по предварителното изпълнение за 2025 г. до 9 360,6 млн. евро през 2026 г. Увеличението е 3 490,5 млн. евро, или 59,46 на сто. Разходите за издръжка нарастват от 4 251,5 млн. евро до 5 785,9 млн. евро, тоест с 1 534,4 млн. евро, или 36,09 на сто.

Към 31 май 2026 г. изпълнението на капиталовите разходи по консолидираната фискална програма е приблизително 1 800,0 млн. евро. Това представлява около 19,23 на сто от годишния план от 9 360,6 млн. евро. Спрямо тези данни неизпълненият остатък е приблизително 7 560,6 млн. евро, или 80,77 на сто от годишния план.

Към момента на приемането на закона не са налични подробни данни за изпълнението към 31 юли 2026 г., поради което не може да бъде установено в каква степен разходите през юли са намалили този остатък. При наличните данни обаче преобладаващата част от годишната капиталова програма следва да бъде реализирана при действието на новия бюджет през оставащите пет месеца на годината.

При изпълнение от едва около 19,2 на сто към 31 май увеличението на годишния капиталов план с 59,46 на сто е трудно защитимо от гледна точка на реалистичното бюджетно планиране, ефективността и икономичността на публичния разход. В мотивите към закона не са представени достатъчно данни за проектната готовност, граfiците за възлагане и изпълнение и административния капацитет за законосъобразно разходване на приблизително 7,56 млрд. евро в оставащите пет месеца. Концентрирането на толкова значителен ресурс в края на годината увеличава риска от ускорено поемане на ангажменти без достатъчна предварителна обосновка и контрол.

Едновременно с този ръст обезщетението за отглеждане на дете през втората година остава 398,81 евро. В номинално непроменен размер остават месечните помощи за едно, две, три, четири и всяко следващо дете; месечната помощ за отглеждане на близнаци; данъчното облекчение за работещи родители и за деца с увреждания; еднократната помощ за ученици; месечната помощ за отглеждане на дете до навършване на една година; месечните помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование; еднократната помощ при бременност; еднократната помощ при раждане на първо, второ, трето, четвърто и всяко следващо дете; еднократната помощ за отглеждане на дете от майка студентка; еднократната помощ за отглеждане на близнаци; еднократната помощ при осиновяване; допълнителната еднократна помощ за дете с трайно увреждане; и месечната помощ за отглеждане на дете с трайно увреждане.

Конституцията не гарантира конкретен размер на всяко социално плащане и признава широка бюджетна преценка на Народното събрание. Тази преценка обаче не е освободена от принципите на социалната държава, прогласена в преамбюла, от задължението за закрила на семейството, майчинството и децата по чл. 47 и от правото на обществено осигуряване и социално подпомагане по чл. 51.

Когато капиталовите разходи нарастват с близо 60 на сто, а издръжката — с над 36 на сто, законодателят дължи ясни мотиви защо социалните плащания за семейства, деца и лица с увреждания остават непроменени въпреки повишаването на цените и доходите. В мотивите към бюджета липсва оценка на въздействието върху детската бедност, демографските показатели, възможността за съвместяване на родителството и труда и покупателната способност на домакинствата.

3.1. Финансова възможност за социален пакет

В парламентарното производство са предложени увеличение на обезщетението за отглеждане на дете през втората година от 398,81 евро на 620,20 евро; изплащане на пълния размер на обезщетението при по-ранно връщане на работа; отделно обезщетение за всяко дете при многоплодно раждане; поемане от държавата на здравноосигурителните вноски по време на майчинството; увеличаване на данъчното облекчение за деца и за деца с увреждания; минимална наследствена пенсия за дете, съобразена с линията на бедност; и по-гъвкаво ползване на отпуска от бащата.

Прекият разход за увеличаване на обезщетението през втората година за периода от 1 септември до 31 декември е разчетен на 29,144 млн. евро. Общият пряк разход за предложения пакет по бюджета на държавното обществено осигуряване, без отделната мярка за близнаци, е 42,1846 млн. евро. Очакваните допълнителни осигурителни приходи вследствие на връщането на родители на работа са 20,6562 млн. евро, поради което необходимият допълнителен трансфер е 21,5284 млн. евро.

За сравнение прекият разход за увеличаване на обезщетението за отглеждане на дете през втората година за четирите месеца до края на годината е 29,144 млн. евро. Той представлява приблизително 0,385 на сто от неизпълнения капиталов план, изчислен въз основа на данните към 30 юни.

Съпоставката не означава, че капиталовите разходи и социалните плащания са взаимозаменяеми без законово решение. Тя показва, че твърдението за липса на ресурс не е достатъчно при значителен неизпълнен капиталов план и непълна проектна разбивка. Необходима е сравнителна оценка на приоритетите и на реалния административен капацитет капиталовият ресурс да бъде законосъобразно усвоен в оставащата част от годината.

Тези разчети не установяват единствено възможно бюджетно решение. Те показват, че социалните мерки имат точно определени и ограничен размер в сравнение с ръста на издръжката, капиталовите разходи и неразбитите пера. Отхвърлянето им без сравнителна оценка на въздействието показва липса на обоснован баланс между инвестиционните, административните и социалните функции на държавата.

При повторното обсъждане следва да бъде извършена оценка на въздействието върху семействата и децата и да бъде разгледана възможността част от недостатъчно конкретизираният разходи да се насочи към социални плащания с определени получатели и измерим резултат.

4. Увеличение на средствата за болнична помощ без достатъчна целева обвързаност с възнагражденията и регионалния достъп

Бюджетът на Националната здравноосигурителна каса за 2026 г. определя 2 341 939,3 хил. евро за болнична медицинска помощ. Съпоставимият размер за 2025 г. е 4 155 279,6 хил. лв., равни на 2 124 560,7 хил. евро. Увеличението е 217 378,6 хил. евро, или 10,23 на сто.

В рамките на сумата за 2026 г. са предвидени две целеви линии за осигуряване на медицински персонал в размер по 17 383,9 хил. евро, общо 34 767,8 хил. евро. Следователно законът съдържа определени целеви средства за персонал. Преобладаващата част от увеличението за болнична помощ обаче не е обвързана с минимално равнище или ръст на възнагражденията на лекарите, медицинските сестри и специалистите по здравни грижи; с кадровата устойчивост на общинските и областните болници; с лечебните заведения в отдалечени, планински и слабо населени райони; или с публично отчитане каква част от увеличения ресурс достига до медицинските специалисти.

В публичното обсъждане необходимият ресурс за повишаване на възнагражденията до края на годината е оценяван на приблизително 42 млн. евро. Формално внесеното предложение предвижда двете целеви линии да бъдат увеличени от 17 383,9 хил. евро на 40 000,0 хил. евро всяка, тоест общо с 45 232,2 хил. евро, чрез вътрешно пренасочване от общото перо за болнични дейности, без увеличение на бюджета на касата. Предложението не е прието.

По-високата цена на клиничните пътеки може да бъде необходима за покриване на реалните разходи на лечебните заведения, но сама по себе си не гарантира увеличение на възнагражденията, задържане на медицински специалисти или продължаване на дейността на лечебно заведение в отдалечен район. Когато общият публичен ресурс нараства с над 217 млн. евро, законодателят разполага с възможност да постави измерими условия за обществен резултат.

Член 52 от Конституцията гарантира правото на здравно осигуряване и достъпна медицинска помощ. Законодателят има широка преценка относно способа на финансиране, но следва да отчита фактическата възможност за достъп до медицинска помощ в различните райони и системния кадрови недостиг. При повторното обсъждане част от увеличението следва да бъде обвързана с целеви механизъм за възнаграждения, общински и областни болници и лечебни заведения в отдалечени райони, както и с публични показатели за изпълнение.

В Решение на Конституционен съд на Република България № 10 от 04.11.2025г. по к.д. 32/2024 се дава тълкуване на предпоставките за осигуряване на достъпна медицинска помощ по чл.52 от Основния закон. Според КС достъпната медицинска помощ има за основно и присъща предпоставка осигуряване на достатъчен брой медицински специалисти. КС подчертава, че държавата има задължение по силата на Конституцията, международни актове и правото на ЕС да осигури достойни по размер възнаграждение на лекари, медицински сестри и други медицински специалисти, които да ги мотивират да упражняват професията и да не напускат страната. Връзката между размерите на възнагражденията на медицинските специалисти и достъпа до медицинска помощ е пряка и обуславяща според мотивите на КС. В своето решение той се произнася за конституционно съобразността именно на предвидените по чл.1, ал.2, таблица, ред 1.1.3.7.2., колона 3 и в чл.1, ал.2, таблица, ред 1.1.3.7.3., колона 3, механизми за целево финансиране на лечебни заведения за възнаграждения на медицински специалисти по чл.55, ал.2, т.3в от Закона за здравното осигуряване. С приетия Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2026г. държавата не предвижда достатъчно средства в тези целеви механизми за осигуряване на достойни по размер възнаграждения на медицинските специалисти. Основното част от увеличеното финансиране е насочено към цени на дейности, които НЗОК заплаща на болниците. Според КС през цени на дейности не може и няма логика да се гарантират размерите на възнагражденията на лекари и сестри. С други думи с приетия бюджет на НЗОК за 2026г. целенасочено не се осигуряват средства чрез предвидените в закона нарочни механизми за труда на медицинските специалисти. По

този начин държавата не изпълнява задълженията си за осигуряване на достъпна медицинска помощ по чл.52 от Конституцията според практиката на КС.

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

ОБОБЩЕНА ПРАВНА ОЦЕНКА И ИСКАНЕ

Изложените възражения имат самостоятелно правно значение. В своята съвкупност те показват, че с едногодишен бюджетен закон се приемат трайни нормативни промени без необходимата предметна връзка и самостоятелна оценка; действащи актове и придобити права се поставят в зависимост от неустановени факти; трудови права се обвързват с непълна формула; премахват се автоматични и институционални гаранции; изменят се условията за изпълнение на многогодишни програми и възникнали договорни отношения; и се разрешава значителен публичен разход без достатъчна категорична и проектна конкретизация.

Принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията не се изчерпва с формалната компетентност на Народното събрание да приеме бюджет. Той изисква ясни, стабилни и предвидими правила, съобразяване с действащите закони, действително парламентарно обсъждане, пропорционалност на ограниченията и възможност адресатите да установят съдържанието и последиците на приетите разпоредби.

Социалната държава не изключва финансовата дисциплина и не създава право на неограничен публичен разход. Тя изисква при разпределянето на ресурса да бъдат отчетени конституционната закрила на труда, семейството, майчинството, децата, лицата с увреждания и достъпът до здравеопазване. Когато капиталовите разходи и издръжката нарастват значително, а социалните плащания остават непроменени, законодателят е длъжен да представи конкретна и проверима обосновка на изборния баланс.

На основание изложеното молим президента на Република България да упражни правомощието си по чл. 101, ал. 1 от Конституцията и да върне за ново обсъждане Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

При повторното обсъждане следва: да бъдат отстранени трайните изменения на основни закони, които нямат необходимата непосредствена връзка с изпълнението на бюджета; да бъде преработен новият чл. 113а от Закона за здравето при зачитане на презумпцията за невиновност, стабилността на административните актове и правото на защита; да бъде изработена пълна и ясна уредба за натрупването на трудов стаж; механизмът за минималната работна заплата да бъде запазен до приемането на нова уредба; да бъде възстановена обективна и институционално независима база за минималните магистратски възнаграждения; да бъдат защитени възникналите задължения в науката, вероизповеданията, общинските инвестиции и образованието; да бъде осигурено целево финансиране за Националната детска болница; да бъде предоставена пълна разбивка на текущите и капиталовите разходи; и да бъде извършена нова оценка на социалния и здравния баланс.

Връщането на закона няма да замести бюджетната преценка на Народното събрание. То ще осигури повторно упражняване на тази преценка при спазване на Конституцията, действащите закони и изискванията за прозрачност, предвидимост и защита на основните обществени интереси.

За „Продължаваме Промяната“:

.....