

СТАНОВИЩЕ по к.д. № 9/2026 г

от проф. ИВАН РУСЧЕВ, д.н., професор в ЮФ на БАН и в Института за
държавата и правото -БАН, академик на БАН

Становището ми по конституционносъобразността на § 5, ал.1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България (ПЗР на ЗДБРБ) за 2025,г., се основава на отговорите на няколко предварителни въпроси, на ще се опитам да дам отговори накратко.

ЧАСТ I.

I. Атакуваната разпоредба възлага финансово задължение върху концесионери по договори, влезли в сила до 31 декември на 2024 година и първият, основополагащ въпрос е за вида е тази финансова тежест. Текстът възлага задължение на концесионерите за добив на подземни богатства да заплатят „годишна вноска за 2025 г.“, но с оглед употребения термин, характерът на това задължение е неясно. То се различава както от „договореното годишно възнаграждение“ - посочено в §5, ал.1 ПЗР като част от „годишната вноска за 2025 г.“, така и от термина „концесионно плащане“, с което борави по начало ЗПБ (макар че той на няколко места използва и термина „възнаграждение“ (в чл. 61, ал. 6 и чл. 64, ал. 5 ЗПБ)., Доколкото предмет на това становище не е анализ на разпоредбите на ЗПБ, за неговите нужди е достатъчно да се приеме, че **и двете понятия визират една и съща престация, а именно „цената, която концесионерът заплаща на концедента за „предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище“ (чл. 61, ал. 2 ЗПБ).** При това положение очевидно терминът „годишна вноска за 2025 г.“ няма предвид насрещното парично задължение на концесионера към концедента по договора. Този извод се подкрепя и от причисляването на концесионното плащане към частните държавни вземания. Публичните вземания са изчерпателно изброени в чл. 162, ал. 2 от ДОПК и включват данъци, мита, задължителни осигурителни вноски, държавни и общински такси, установени със закон, и други. Съгласно чл. 162, ал. 4 от ДОПК, всички държавни и общински вземания, които не са изрично определени като публични, се квалифицират като частни. Концесионното плащане изрично е отнесено в чл. 162, ал.4 ЗОПК към **частните вземания.** (Вж така и Решение № 60053 от 13.07.2021 г. по гр.д. № 142/2020 г., ВКС, според което вземания, произтичащи от концесионни договори, нямат публичноправен характер на такса или данък, а са частноправни вземания). §5, ал.2 ПЗР изрично квалифицира вноската по ал.1 като публично държавно вземане, което се събира принудително от нарочния за това орган – публичния изпълнител, по реда на ДОПК.

1. Следователно еднократната „годишна вноска за 2025 г.“ не е част от дължимото от концесионера възнаграждение към концедента срещу правото му на добив“, то не е концесионно възнаграждение и защото самият закон (§ 5, ал.3 ПЗР на ЗДБРБ) изрично предвижда, че вноската „не засяга и не е за сметка на дължимите концесионни плащания“.Т.нар. „годишна вноска за 2025 г.“ не е промяна на условията по договора с концесионера, по който държавата чрез своите органи действа като частноправен субект. Още повече, че редът за изменение на концесионните договори, предвиден в закона, не е този.

Очевидно не се касае за „индексиране“ на концесионните възнаграждения, извършено в противоречие на принципа за предвидимост по чл.13 АПК, важащ за разрешението за концесия и сключения договор.

Въпреки това, правната природа на тази вноска е неясна и не съответства на установените в правото публични вземания:

2. Обстоятелството, че липсва насрещна услуга, предоставена от държавата, което е задължителен елемент на таксата съгласно практиката на КС (Решение № 10 от 2003 г. на КС), изключва възможността да бъде определена като такава.

3. Предвидената в § 5, ал. 1 „годишна вноска за 2025 г.“ не притежава и типичните белези на данък. Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията, данъците се установяват съобразно доходите и имуществото на лицата. Базата за изчисляване на процесната вноска обаче е „сборът от стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. [...] и всички други данъци и такси“ (§ 5, ал. 1 ПЗР от ЗДБРБ). Законосъобразно в Искането за противоконституционност се приема, че тази основа не представлява нито доход, нито имущество на концесионера, а по-скоро негов разход по договора за концесия. Обективността налага да се прецизира, че това публично задължение на концесионера не е „разход по договора за концесия“, няма пряка връзка с придобитото или дължимо по самия договор, а е публично вземане, принудително наложено единствено във връзка с концесионното правоотношение, от което тя не е част.

В своята същност, „годишната вноска“ представлява **извънредна, едностранно наложена финансова тежест** с неясен правен характер, определена като „публично държавно вземане“ (§ 5 от ЗДБРБ), което обаче трябва да отговаря на конституционните стандарти за публичните задължения. За нейната извънредност липсват мотиви към ЗДБРБ от 2024 г., кое налага да бъдат обложени тези субекти с такъв извънреден данък, който не се налага напр. на другите групи публично данъчно задължени към държавата лица? Кое поставя въпроса за дискриминационния характер на тази норма, поставяща в очевидно неравноправно положение само определена група задължени по концесионни договори, лица.

3. Освен това вноската не е съобразена и с получен през периода на дължимост доход или имущество (добити подземни богатства). **Ето защо е налице посоченото в искането противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията.**

4. Сезиращият състав на ВАС сочи в своето искане, че *„Нормата на § 5, ал. 1 има обратно действие, доколкото засяга съществуващи вече правни връзки, възникнали до 31.12.2024 г. между частно-правни субекти и Държавата.“*

Налага се да уточня, че в случая не се касае за „чисто“ обратно действие, каквото би имало когато новият закон преурежда по нов начин вече възникнали и прекратили своето действие юридически факти и/или правоотношения, на които придава нови правни последици, считано не от момента на влизането му в сила, а на тяхното възникване в миналото. Хипотезата е по-скоро на „обратно действие върху заварени (и продължаващи да съществуват) правоотношения. (т. нар. несъщинско обратно действие).

В случая обаче има и друг момент - оспорената разпоредба не засяга (не изменя) по съдържание възникналите концесионни правоотношения, а единствено възлага върху някои категория концесионери нови публични задължения занапред. Разпоредбата поставя в неравноправно отношение не само концесионерите, чиито договори са влезли в сила преди 31.12.2024 год., но и поражда неравнопоставеност и вътре в категорията на тези концесионери. Тя се дължи на произволно определения за данъчна основа размер на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. по договор за добив на подземни богатства.

5. Тук не коментирам **широко критикуваната като неправилна законодателна техника да се налагат данъчни тежести не с данъчни закони, а с такива с еднократно (по-скоро - ограничено във времето), вкл. чрез преходните и заключителни разпоредби на други закони.** В този смисъл, формално конституционния текст е спазен, тъй като макар и с несъщински закон (каквото е текущия годишен закон за бюджета), е спазено конституционното изискване на чл. 60, ал. 2 КРБ данъчни облекчения и утежнения да могат да се установяват само със закон. Смисълът на тази конституционна

разпоредба обаче не се изчерпва единствено със спазването на това формално изискване.

ЧАСТ II.

II. Както бе аргументирано в първата част на настоящото становище, въведеното с оспорената разпоредба задължение, наречено „годишна вноска“, не отговаря на легалните характеристики нито на такса, нито на концесионно плащане, а по същество представлява данъчно задължение. Като такова обаче, то е въведено в отклонение от конституционните изисквания.

Конституцията изисква **данъците** да се установяват със закон, който да определя всички техни съществени елементи (данъчен обект, основа, ставка). В случая това изискване не е спазено, доколкото базата за начисляване на „годишната вноска“ е обвързана с „договорено възнаграждение“ и „други данъци и такси“ от предходна година. Правилно се отбелязва, че това обстоятелство противоречи на изискването на чл. 60, ал. 1 от Конституцията тежестта да е съобразена с актуалните доходи и имущество на облагаемия субект. Това е така, защото определянето размера на това данъчно задължение се оказва в зависимост не от установени от законодателя критерии, а от такива, въведени от орган на изпълнителната власт. Така то, макар и косвено, се оказва в противоречие и с трайната практика на КС (напр. РКС № 4 от 2019 г.), според която такова делегиране на правомощия по отношение на данъчни задължения, е противоконституционно. При липсата на мотиви за въвеждането на такава нова данъчна тежест не само в ЗДБРБ за 2025 г., но и в акта на МС (Решение № 88 на МС от 24.02.2025 г.), тя следва да се разглежда като произволна фискална тежестта, едва ли обоснована от законосъобразно поведение на правителството и на законодателя.

Както бе посочено и по-горе, за разлика от **таксата**, която има възмезден характер и се дължи срещу конкретна услуга или действие от страна на държавен орган в полза на платеща (така Тълкувателно решение № 7 от 2015 г. на ВАС), атакуваната „годишната вноска“ е безвъзмездно плащане, срещу което концесионерите не получават никаква насрещна престация (РКС № 13 от 2014 г.) и тя, като едностранно наложена публична тежест, е разграничена и от законодателя (§5, ал.3 ПЗР ЗДБРБ за 2025 г.) от концесионните плащания.

Поради своя безвъзмезден и принудителен характер, „годишната вноска“ трябва да бъде анализирана като данък и да отговаря на строгите конституционни изисквания за такъв. Нещо, което в разглеждания случай, както бе показано, далеч не е налице.

1. Нарушение на чл. 60, ал. 1 от Конституцията (материална законоустановеност)

На следващо място, чл. 60 ал. 1 от Конституция императивно изисква данъчните задължения да бъдат съобразени с доходите и имуществото на гражданите и юридическите лица. Оспорената разпоредба нарушава този принцип поне по два основни начина:

1.1. Неадекватна данъчна основа: Основата за изчисляване на вноската за 2025 г. е „сборът от стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. ... и всички други данъци и такси“ (§ 5, ал.3). Така формулираната основа не представлява нито доход, нито имущество на концесионера за периода на дължимост (2025 г.), а е обвързана с негови минали разходи. По този начин, тежестта не е съобразена с реалната икономическа способност на субекта и в този смисъл тя пряко нарушава чл. 60, ал. 1 от КРБ.

1.2. Втората посока, в която разпоредбата засяга материалната законоустановеност по чл. 60, ал.1 е, че тя представлява облагане с данък на вече дължим данък: Включването на „всички други данъци и такси“ в основата за

изчисляване на вноската представлява недопустимо повторно облагане, или „данък върху данък“, което е в разрез с основните принципи на данъчното право.

2. Нарушение на чл. 84, т. 3 от Конституцията (формална законоустановеност)

Принципът за законоустановеност, закрепен в чл. 84, т. 3 от КРБ, изисква Народното събрание да установява данъците и да определя техния размер със закон. Практиката на Конституционния съд, обобщена в **Решение № 3/1996 г.**, е категорична, че всички съществени елементи на данъка – обект, основа, ставка – трябва да бъдат ясно и изчерпателно определени в самия закон.

2.1. В случая обаче видимо се касае за неопределеност на размера: Размерът на „годишната вноска“ не е определен в закона, а се изчислява чрез препратка към променливи величини извън него – клаузите на индивидуални концесионни договори (§ 5, ал.1 ПЗР на ЗДБРБ). Това създава правна несигурност и противоречи на изискването за предвидимост и яснота на данъчните задължения

2.2. Недопустимо делегиране на правомощия: Като обвързва размера на публичното задължение с условията на договори, сключени от изпълнителната власт, законодателят на практика делегира своето изключително конституционно правомощие да определя размера на данъците. Подобна делегация е недопустима и нарушава принципа на разделение на властите.

В обобщение, разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. въвежда публична финансова тежест, която по своята същност е данък. Тази тежест обаче не отговаря на конституционните изисквания за законоустановеност: основата за изчисляване не е съобразена с доходите и имуществото на задължените лица (нарушение на чл. 60, ал. 1 от КРБ); размерът ѝ не е установен със закон, а чрез препращане към елементи, определени по административен или договорен път. Което представлява недопустима делегация на законодателни правомощия (нарушение на чл. 84, т. 3 от КРБ).

3. Нарушение на принципа на равенство и свободната стопанска инициатива (чл. 6, ал. 2 и чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията)

3.1. Разпоредбата на § 5, ал.1 ПЗР от ЗДБРБ третира по различен (а следователно – дискриминационен) начин, икономически субекти в сходно положение. Тя е насочена само към определена категория концесионери – тези по договори за добив на подземни богатства, като ги поставя в по-неблагоприятно положение спрямо други концесионери или стопански субекти. Налага им финансова тежест без обективна причина за такова диференцирано третиране. Подобно обременяване е в пряко противоречие с конституционното изискване за създаване на **еднакви правни условия за стопанска дейност.**

3.2. Налагането на т.нар. „годишна вноска“ без конституционно основание представлява неправомерна намеса в правото на свободно използване на собствеността (вкл. ограничаващите държавната собственост права, които се отдават на частни лица). Тази произволна и непропорционална намеса налага прекомерна тежест върху концесионерите, като не води до справедлив баланс.

3.3. Тази вноската като публично задължение директно нарушава неприкосновеността частната собственост. Би следвало да се подкрепи извода на вносителя, че *„Определянето без мотиви и конституционно основание на допълнително публично вземане, на практика, лишава стопански субекти от собственост и ограничава посоченото основно право, без да мотивира ограничението“*.

3.4. Близък до разглеждания случай в практиката на КС, е казусът с „таксата“ върху приходите на производителите на енергия от вятър и слънце по чл. 35а

от Закона за енергията от възобновяеми източници (ЗЕВИ), която беше обявена за противоконституционна с РКС № 13/2014 г. По този случай съм имал възможността да дам становище пред КС и да го коментирам в правната литература, както от догматична гледна точка, така и от гледна точка конституционносъобразност). И тук едно от основанията тя да се приеме за противоконституционна, е че тя е насочеността ѝ към специфична група производители, и по този начин нарушава принципите на правна сигурност и свободна стопанска инициатива (вж. и Тълкувателно решение по тълк.д. № 1/2022 на ВКС). И в двата случая законодателят, чрез бюджетен закон, налага селективна финансова тежест върху определен сектор, нарушавайки принципите на равнопоставеност и закрила на инвестициите (чл. 19, ал. 2 и 3 от КРБ). Така че аргументите на КС в това решение са приложими и към „годишната вноска“ по § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г.

4. Намеса в договорни отношения и в правото на собственост (чл. 17 и чл. 19 от Конституцията)

Чрез бюджетния закон държавата, в качеството си на страна по концесионните договори (концедент), едностранно влошава финансовите условия за другата страна (концесионера). Това е в пряко противоречие със законовите гаранции за стабилност, предвидени в чл. 63 от специалния Закон за подземните богатства. Подобна намеса представлява неправомерно засягане на правото на собственост (включително договорни права и очаквани приходи)- чл.17, ал.3 КРБ и свободната стопанска инициатива -чл. 19, ал.2 от Конституцията.

4.1. Противоречие с чл. 17, ал. 3 от Конституцията (неприкосновеност на частната собственост).

Атакуваната разпоредба нарушава принципа за неприкосновеност на частната собственост, прогласен в чл. 17, ал. 3 от КРБ, също по няколко направления:

4.1.1. Намеса в имуществената сфера: Макар „годишната вноска“ да не е формално отчуждаване, тя представлява принудително и безвъзмездно отнемане на парични средства, които са част от имуществото на концесионера. Практиката на Конституционния съд и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) разглежда подобни финансови тежести като намеса в правото на собственост, която трябва да отговаря на строги критерии за законосъобразност и пропорционалност (РКС № 13 от 2014 г.; Решение по дело № 65681/13 на ЕСПЧ).

4.1.2. Засягане на придобити права и легитимни очаквания: Концесионните договори създават за концесионерите придобити имуществени права, включително право на собственост върху добитите подземни богатства (съгласно чл. 34, т. 1 ЗПБ) и легитимни очаквания за приходи от стопанската им дейност (чл. 34 ЗПБ). Въвеждането на нова, непредвидена в договорите финансова тежест, нарушава икономическия баланс и стабилността, гарантирани от специалните закони като Закона за подземните богатства (чл. 63) и Закона за концесиите (чл. 30, ал. 1-2). Практиката на ЕСПЧ по чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ последователно защитава тези легитимни очаквания от внезапни и непропорционални законодателни промени (цит. Решение по дело 65681/13 на ЕСПЧ).

4.1.3. Липса на справедлив баланс и компенсация: Намесата в правото на собственост е допустима само при спазване на „справедлив баланс“ между обществен интерес и правата на индивида, като на засегнатото лице не се налага „индивидуална и прекомерна тежест“ (Решение по дело 65681/13 на ЕСПЧ; Решение по дело 15777/89 на ЕСПЧ). Оспорената разпоредба налага такава тежест, без да предвижда какъвто и да е компенсаторен механизъм за нарушената договорна стабилност, което е в разрез както с чл. 17, ал. 5 от КРБ (при принудително отчуждаване), така и със стандартите на ЕСПЧ (Решение по дело 65681/13 на ЕСПЧ). Базата за изчисляване на вноската, обвързана с

минали разходи, а не с текущи приходи, допълнително подчертава нейния произволен и санкционен характер, а не преследването на легитимна цел.

4.2. Противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията (еднакви правни условия за стопанска дейност).

Разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. нарушава и конституционното изискване на чл. 19 ал. 2 за създаване на еднакви правни условия за стопанска дейност, също в няколко насоки:

4.2.1. Неравно третиране: Текстът въвежда финансова тежест, насочена единствено към ограничена група стопански субекти – концесионерите за добив на подземни богатства [§ 5 от ЗДБРБ]. Други концесионери или стопански субекти, ползващи държавна собственост, не са засегнати. Това създава „специален“, по-неблагоприятен правен режим за определен икономически сектор, което е в пряко противоречие с изискването за равнопоставеност, установено в практиката на КС (РКС № 19 от 1993 г.).

4.2.2. Липса на обективно и разумно оправдание: В законодателния процес по приемане на нормата не са изложени мотиви, които да обосноват защо точно тази група субекти трябва да понесе допълнителната тежест. Фискалният интерес на държавата сам по себе си не може да бъде легитимна цел за нарушаване на принципа на равнопоставеност, особено когато това става по начин, който подкопава правната сигурност и предвидимост (РКС № 13 от 2014 г.)

В обобщение, разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е в несъответствие с чл. 17, ал. 3 и чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Тя представлява произволна и дискриминационна намеса в правото на собственост и нарушава принципа на равнопоставеност на стопанските субекти, като налага прекомерна финансова тежест върху една категория субекти без легитимна цел и в разрез с принципите на правната сигурност и защита на инвестициите.

В заключение и на тази втора част, се налага изводът, че с разпоредбата на §5, ал.1 от ЗДБРБ за 2025г. се нарушават най-малко:

1. принципа на правовата държава;
2. конституционната норма за законоустановеност на данъчните задължения..
3. разпоредбите на чл.17, ал.2 и чл.19, ал.2 от Конституцията, както и тази на чл.1 на Протокол №1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

Проф. Иван Русчев, д.н.,
академик на БАН