

Особено мнение на съдиите Невин Фети и Десислава Атанасова по определение от 28.05.2026 г. по к.д. № 9/2026 г.

Подписваме с особено мнение определението от 28.05.2026 г. по к.д. № 9/2026 г., с което е допуснато за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. (ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г.), защото според нас искането е недопустимо по следните съображения:

1. Когато оспореният закон (разпоредба от закон) е престанал да бъде част от действащото право, той не може да бъде допустим предмет на производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Или поне такава беше практиката на Конституционния съд досега, който е отклонявал искания като недопустими и е прекратявал производствата по тях, когато в хода на производството оспореният закон бъде отменен, изтече прекратителен срок или когато оспорената разпоредба бъде изменена. Така например с Определение № 2/2026 г. по к.д. № 13/2025 г. е прието, че „[в]следствие на отмяната на оспорените разпоредби [...] и съгласно постоянната практика на Конституционния съд, конституционно дело № 13/2025 г. остава без предмет, тъй като те вече не са част от законодателството“. В Определение № 8/2023 г. по к.д. № 10/2023 г. е посочено, че „[с]поред трайно установената практика на Конституционния съд [...] след като оспорената законова разпоредба вече не е част от правния мир, Съдът не може да разглежда искане за установяване на нейната противоконституционност поради отпадане на предмета на искането, независимо дали с друга, новоприета, но неоспорена разпоредба се дава правна уредба на същия въпрос“. С Определение № 7/2022 г. по к.д. № 16/2022 г., прието на 18.10.2022 г., Конституционният съд е отклонил искане

за установяване на противоконституционност на § 22 от ПЗР на ЗИД ЗДБРБ за 2022 г., защото оспорената разпоредба е била със срок на действие до 31.08.2022 г. и „[с] изтичането на този срок оспорената норма вече не е действащо право, поради което отпада предметът на настоящото дело“.

2. Оспорената в настоящото производство разпоредба на § 5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. създава задължение за заплащане на годишна вноска за 2025 г. за „концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства“, „по които към 31 декември 2024 г. концесионните договори са влезли в сила“, като предвижда и начина за определяне на нейния размер. В неоспорената ал. 2 е посочено годишната вноска да се заплаща на четири равни тримесечни части, а в ал. 9 е установено наказание за невнасянето в срок. Следователно специфика на оспорената разпоредба е нейният предмет на регулиране и ограниченото ѝ във времето приложно поле, изведено от установеното в нея задължение, което е само за 2025 г. „Ако за правната норма е предвиден определен срок за действието ѝ, то ще се прекрати с изтичането на срока, без да е необходима изричната ѝ отмяна. При законите с еднократно действие, действието им се изчерпва с еднократното активно поведение за изпълнение на задълженията, уредени в тях“ (Пенов, С. Финансово право Обща част, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, Второ преработено издание, 2025 г., с. 73). В случая оспорената разпоредба на § 5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. има ограничено времево действие и нееднократно приложение към индивидуално неопределени адресати, а производството по нейното оспорване е образувано след като тя е загубила правната си сила занапред. Това поставя въпроса достатъчно ли е само по себе си условието оспорената разпоредба да е „закон, приложим по конкретното дело“, за да е допустим предмет на производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията?

3. В досегашната си практика относно сезирането по реда на чл. 150, ал. 2 от Основния закон след неговото изменение през 2023 г.

Конституционният съд е изяснил какво следва да се разбира под „приложим закон“ – всяка законова разпоредба, която „е действаща и обективно годна за прилагане като източник на право по конкретното дело“ (Определение № 6/2024 г. по к.д. № 19/2024 г., Определение от 08.10.2024 г. по к.д. № 26/2024 г., Определение № 11/2024 г. по к.д. № 25/2024 г., Определение № 15/2024 г. по к.д. № 31/2024 г., Определение № 1/2025 г. по к.д. № 1/2025 г., Определение № 7/2025 г. по к.д. № 11/2025 г., Определение № 4/2026 г. по к.д. № 6/2026 г., Определение № 5/2026 г. по к.д. № 4/2026 г.). Следователно в процесуалната предпоставка „закон, приложим по конкретното дело“ Конституционният съд кумулира две условия: първо, разпоредбата да е „действаща“ и второ, да е „обективно годна за прилагане като източник на право по конкретното дело“. Ако обстоятелството дали законът е действащ нямаше никакво значение за допустимостта на производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Основния закон, то въобще нямаше да бъде разглеждано във фазата за произнасяне по допустимостта.

По настоящото производство, според мнозинството, „[з]а допустимостта на искане, отправено до Конституционния съд на основание чл. 150, ал. 2 от Основния закон, от значение е единствено дали оспорената разпоредба е приложим закон по делото, в рамките на което е направено искането до Конституционния съд, защото установяването на негова противоконституционност би изключило прилагането му по делото и би осигурило върховенството на Конституцията“. Следователно доводът за дезинтересиране дали приложимият закон е действащ, дали е част от действащото право, се аргументира с правното действие на решението на Конституционния съд, ако бъде установена противоконституционност. Именно този довод, обаче, при това в отчетената от мнозинството функционална връзка между чл. 150, ал. 2 и чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, където е предвидено актът, обявен за

противоконституционен, да не се прилага от деня на влизане на решението в сила, е аргумент в полза на противоположния извод.

Както е известно, при концентрирания контрол за конституционност, какъвто е въведен в Република България с Конституцията от 1991 г., присъщото действие на решенията на конституционната юрисдикция е занапред (*ex nunc, pro futuro*). Това означава, че законът „не се прилага от деня на влизането на решението в сила“, както гласи чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията. Този закон, обаче, след като е изгубил юридическата си сила още преди да бъде сезиран Конституционният съд, очевидно вече не се прилага занапред от момент, който предшества сезирането. При това неприлагането му с действие занапред е резултат от друг юридически факт, по силата на който е отпаднало правното му действие занапред (отмяна, настъпването на прекратителен срок или на прекратително условие), а не от решението на Конституционния съд. Следователно, ако „законът, приложим по конкретното дело“ (по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията) вече не е действащо право, но се прилага с оглед правилото *tempus regit actum*, регулативният му ефект може да се проявява само към заварени правоотношения и такива, които са предмет на висящи съдебни производства, но не и занапред. Тогава решението на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на такъв закон няма как да породи действие занапред, както изрично сочи чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията. Като се отчита точка втора от диспозитива на Решение № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г., такова решение винаги ще има обратно действие, изведено по тълкувателен път с приемането, че „[п]о отношение на заварените от решението на Конституционния съд неприключени правоотношения и правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон“. Според Решение № 4/2020 г. по к.д. №

9/2019 г., „в този случай, ако материалният закон, който е действал към момента на издаването на индивидуалния или общия административен акт, е обявен от Конституционния съд за противоконституционен, той няма да се приложи по заварените неприключили правоотношения, висящи пред съд или пред административен орган“.

Това противоречи не само на изричната разпоредба на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, но и на нейното тълкуване, дадено в Решение № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г., според мотивите на което: „На практика при уреждане на въпроса за темпоралния ефект на решенията, с които се обявява противоконституционност на нормативен правен акт, конституционният законодател е изправен пред конкуренция между двете основни вътрешно присъщи измерения на правовата държава. Такава възможна конкуренция не е чужда на принципа на правовата държава, а задача на конституционния законодател е да я разреши чрез конституционната уредба. Българският конституционен законодател изпълнява тази си функция, като с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Основния закон дава предимство на правната сигурност. В същото време възприетото правило за действието занапред на решенията на Конституционния съд е смекчено в Закона за Конституционен съд, който изисква възникналите правни последици от противоконституционния акт да се уредят от органа, който го е постановил (чл. 22, ал. 4 ЗКС). По този начин е постигнат баланс между повелята за правна сигурност и правната справедливост“.

При допускането да се оспорват разпоредби, които вече не са част от действащото право, не просто не се постига баланс, а се изоставя повелята за правна сигурност. Това е така, защото без ограничения във времето може да бъде оспорена всяка една разпоредба от отменен закон, стига той да е „закон, приложим по конкретното дело“. Няма пречка времето действие на решенията на Конституционния съд да се променя и обявената противоконституционност да има само ретроактивно (*ex tunc, pro praeterito*)

действие, но това трябва да бъде резултат от дейността на конституционния законодател. Върховенството на Конституцията като ценност не може да бъде постигана чрез всякакви средства, а също следва да се основава на принципа на правовата държава и на разпоредбите на Конституцията. Ако конституционният законодател е имал предвид да регламентира изцяло ретроактивното действие на решенията на Конституционния съд, би следвало редакцията на чл. 151, ал. 2 и 3 да съдържа подобна индиция, но така липсва и в процеса на дебатите при изработването на Конституцията, и при промяната на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, която разшири кръга на сезиращите конституционната юрисдикция субекти.

Съдия Невин Фети

Съдия Десислава Атанасова