РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 19

София, 10 ноември 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател:	Павлина Панова	
Членове:	Атанас Семов	Десислава Атанасова
	Красимир Влахов	Галина Тонева
	Янаки Стоилов	Сашо Пенов
	Соня Янкулова	Невин Фети
	Борислав Белазелков	Орлин Колев

при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 10.11.2026 г. конституционно дело №9/2026 г., докладвано от съдия Невин Фети.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 14.04.2026 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд – Осмо отделение, във връзка с разглежданото от него административно дело №192/2026 г. за установяване на противоконституционност на §5, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. (обн. ДВ, бр. 26 от 2025 г., посл. изм. и доп. бр. 83 от 2025 г; ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г.).

В искането се твърди, че разпоредбата на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е „противоконституционна като противоречаща с разпоредбите на чл. 4, ал. 1; чл. 17, ал. 2; чл. 19, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията в контекста и на

чл. 1 на Допълнителния протокол на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи“. Според вносителя „с посочената разпоредба едностранно се променят установени правоотношения, възникнали по договори за концесия за добив на подземни богатства, влезли в сила до 31.12.2024 г., като на концесионерите се възлага нов вид публично задължение т.нар. „годишна вноска“, чиято правна природа е неясна, независимо че алинея 6 на същата разпоредба определя вноската като публично държавно вземане“. Според сезиращия съд „тази вноска не представлява такса, защото срещу нея задълженото лице не получава никаква услуга“, „не може недвусмислено да се определи и като данък“, но твърди, че „липсва законоустановеност на първия от елементите на евентуалното данъчно задължение, а именно – данъчен обект“.

Вносителят приема, че „[н]ормата на §5, ал. 1 има обратно действие, доколкото засяга съществуващи вече правни връзки, възникнали до 31.12.2024 г. […] ефектът на правната норма е утежняване на положението на концесионерите по вече сключени и влезли в сила към 31.12.2024 г. договори. Този ефект е в нарушение на принципа на правовата държава, който означава наличие на правна сигурност и предвидимост в развитието на съществуващите правоотношения“.

Доводите на сезиращия съд за твърдяното противоречие с чл. 19, ал. 2 и с чл. 17 от Конституцията са свързани с поставянето на задължените лица в по-неблагоприятно положение от други концесионери по договори с различен предмет, „а и от тези със същия предмет, чиито договори са влезли в сила след 31.12.2024 г.“, като „[п]ротивоконституционното определяне на публично задължение директно нарушава защитената в чл. 17, ал. 2 от Конституцията частна собственост и Протокол №1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи“.

С определение от 28.05.2026 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

От конституираните заинтересувани страни и поканените по реда на чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд становища и правни мнения са представили: министърът на финансите, министърът на енергетиката, Националната агенция за приходите, Висшият адвокатски съвет, сдружение „Българска браншова камара на търговските дружества от проучването, добива и преработката на минерални суровини (Българска минно-геоложка камара)“, акад. проф. д.н. Иван Русчев, проф. д.н. Дарина Зиновиева, доц. д-р Златимир Орсов и адв. Ясен Ковачев.

Аргументи за противоконституционност на оспорената разпоредба са изложени в становищата на Висшия адвокатски съвет и на сдружение „Българска браншова камара на търговските дружества от проучването, добива и преработката на минерални суровини (Българска минно-геоложка камара)“, както и в правните мнения на акад. проф. д.н. Иван Русчев, проф. д.н. Дарина Зиновиева и адв. Ясен Ковачев. Доводи за неоснователност на искането представят министърът на финансите, министърът на енергетиката и доц. д-р Златимир Орсов. Националната агенция за приходите счита, че няма правомощия да изразява становище относно механизма за определяне на вноски по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., доколкото само събира принудително сумите по издаден акт за установяване на публично вземане.

Според министъра на финансите „предвидената в §5, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. годишна вноска следва да бъде квалифицирана като самостоятелно публично вземане със специфичен правен характер, различен от този на данъците и таксите, което е установено в закон. Разпоредбата няма обратно действие, с което да се засягат съществуващите концесионни правоотношения, поради което не противоречи на принципите на правовата държава, правната сигурност и предвидимостта на правния ред. Законодателят е предвидил прилагането на вноската спрямо особена категория правни субекти въз основа на обективен и ясно определен критерий, като уредбата се прилага еднакво спрямо всички лица, попадащи в нейния обхват“.

Според министъра на енергетиката „[а]такуваната разпоредба урежда възникването на публично задължение за плащане на вноска за 2025 г., което се отнася занапред (ex nunc) и засяга текущ бюджетен период (2025 г.)“. „По този начин се постига преразпределяне на печалбите в сектора, тъй като към момента на приемане на ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. концесионерите на подземни богатства в Република България оперират при благоприятни пазарни цени на суровините в световен мащаб, докато концесионните им договори предвиждат ниски концесионни възнаграждения/плащания. Въвеждането на вноската е обусловено от обществения интерес част от генерираните от концесионерите ползи да бъдат върнати обратно в държавата“. Министърът на енергетиката счита, че „Конституцията на Република България не забранява въвеждането на еднократни имуществени вземания с фискален характер, но изисква те да бъдат уредени с нормативен акт от степента на закон, който да дефинира всички елементи на правоотношението“.

Според Висшия адвокатски съвет годишната вноска, установена в §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., представлява допълнително и ново публично държавно вземане, въведено чрез годишен бюджетен закон, което се наслагва върху вече дължимото концесионно плащане и използва предходно договорено възнаграждение като база за определяне на размера на новата финансова тежест. Счита, че годишната вноска проявява съществени белези на данъкоподобно публично задължение, но без ясно определени данъчен обект и данъчна основа и без да обвързва задължението с доходите или имуществото на задълженото лице в противоречие с чл. 60 от Конституцията. Приема, че годишната вноска не би могла да се определи като „друга вноска“ по чл. 162, ал. 2, т. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), доколкото не е фондова, не е гаранционна, не е превантивна, не е компенсаторна и не е свързана с конкретен секторен механизъм за стабилизация, което очертава неясната ѝ правна природа в противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Сдружение „Българска браншова камара на търговските дружества от проучването, добива и преработката на минерални суровини (Българска минно-геоложка камара)“ подкрепя изцяло искането на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. Счита, че „[о]спорената разпоредба въвежда нов вид публично финансово задължение, което не попада в конституционно допустимите категории на данъци и такси, има обратно действие и създава необосновано диференцирано третиране на стопанските субекти. В този смисъл тя представлява кумулативно нарушение на чл. 4, чл. 17, чл. 19 и чл. 60 от Конституцията и противоречи на установената практика на Конституционния съд“.

В правното си мнение акад. проф. д.н. Иван Русчев посочва, че „годишната вноска“ представлява извънредна, едностранно наложена финансова тежест с неясен правен характер, определена като „публично държавно вземане“. Приема, че „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“. Мотивира нарушение и на принципа на равенство и свободната стопанска инициатива, както и намеса на държавата в договорни отношения и в правото на собственост.

В правното си мнение проф. д.н. Дарина Зиновиева посочва, че „[п]рактически е налице „индексиране“ на концесионните възнаграждения, но то е извършено в противоречие на принципа за предвидимост, регламентиран в чл. 13 АПК по отношение на акта на МС за разрешение за концесия и сключения договор като част от фактическия състав, чрез който едно лице придобива за определен период правото на ползване на обекта“. Мотивира мнението си, че оспорената разпоредба „противоречи на чл. 4, ал. 1 от КРБ, на чл. 17, ал. 1 от КРБ, на чл. 19, ал. 1-3 и на чл. 60, ал. 1 от Конституцията“.

Доц. д-р Златимир Орсов смята, че „[г]одишната вноска за 2025 г. е еднократен данък, който се дължи едновременно с концесионното плащане, съгласно изричната разпоредба на ал. 8 на §5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. Тя не е цена или еднократно увеличение само за 2025 г. на цената, която концесионерът дължи на концедента за предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище и не изменя съдържанието на концесионното правоотношение“. Според доц. д-р Орсов оспорената разпоредба не поставя концесионерите на обекти по чл. 2, ал. 1 ЗПБ в по-неблагоприятно положение в сравнение с тези, чиито договори са влезли в сила след 31.12.2024 г., и в сравнение с концесионерите на други обекти. Не намира нарушение и на чл. 17 от Конституцията, макар „[п]ридобитото концесионно право със съдържанието му по чл. 34 ЗПБ“ да представлява „собственост“ и да се защитава от чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията, тъй като не се засяга неблагоприятно нито една част от съдържанието на концесионното право.

В правното си мнение адв. Ясен Ковачев посочва доводи в подкрепа на извода си, че „изменение в договорните отношения в хипотезата на оспорения §5, ал. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025 няма“. Според него оспореният §5 „въвежда ново публично задължение за концесионерите, което не произтича от съответния договор, а само се основава на факта на съществуването му и на определени с договора размери на парични престации от страна на концесионерите (по неизвестни причини, при липса на мотиви – вероятно става въпрос за събиране на възможно най-много приходи в държавния бюджет по целесъобразност)“. Изразява становище за основателност на искането, „защото оспореният законов текст противоречи на разпоредбите на чл. 17, ал. 3, чл. 19, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и на принципа на правовата държава“.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Според §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 от Закона за подземните богатства, по които към 31 декември 2024 г. концесионните договори са влезли в сила, заплащат годишна вноска за 2025 г. в размер, равен на сбора от стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. за доставката по договор за добив на подземни богатства и всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката. В неоспорената си част разпоредбата на §5 урежда заплащането на годишната вноска на четири равни тримесечни части (ал. 2), внасянето ѝ в приход на държавния бюджет по сметка на Министерството на енергетиката (ал. 3), дължимост на лихви за невнесени в срок вноски (ал. 4). Изрично е посочено, че вноската се признава като разход за данъчни цели при определяне на корпоративния данък (ал. 5), тя е категоризирана като публично държавно вземане, което подлежи на принудително изпълнение от публичен изпълнител по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ал. 6), и внасянето ѝ не засяга и не е за сметка на дължимите концесионни плащания по концесионните договори по ал. 1 (ал. 8). Контролът по определянето и внасянето на вноската е възложен на министъра на енергетиката (ал. 7) и е установена административнонаказателна отговорност за невнасяне в срок на тримесечна част от вноската (ал. 9 и 10).

Разпоредбата на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е внесена от Министерския съвет с проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2025 г., одобрен с Решение №88 от 24.02.2025 г. и постъпил в Народното събрание на 24.02.2025 г. (сигнатура №51-502-01-4). В законопроекта разпоредбата е предложена като §6, ал. 1 и е претърпяла правнотехническа редакция, която не изменя по същество нейното съдържание. Мотивите за приемането на оспорената разпоредба се съдържат в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025 – 2028 г., одобрена с посоченото решение на Министерския съвет, която според чл. 79, ал. 4 от Закона за публичните финанси представлява мотиви към

законопроекта за държавния бюджет. Според тази прогноза „[о]т предложената за 2025 г. еднократна вноска към държавния бюджет в размер на стойността на дължимото годишно концесионно плащане за добив на подземни богатства за 2024 г. се очакват постъпления в размер на 130 млн. лева. Вноската ще се дължи от концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства, по които концесионните договори са влезли в сила или чието действие е спряно по реда на чл. 68, ал. 1 от Закона за подземните богатства“. Систематичното място на тези мотиви в раздел „Неданъчни приходи“, подраздел „Други приходи“, които са различни от приходите от такси, от дивидент за държавата, от наеми за държавата и от концесионни възнаграждения, обхванати в същия раздел от Политиките в приходите за периода 2025 – 2028 г., сочи, че законодателят разграничава годишната вноска по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. от данъците, таксите и концесионните плащания.

От съдържанието на оспорената законова разпоредба и от мотивите към нея се налага изводът, че с §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е въведено финансово по своята правна характеристика задължение за категория правни субекти съобразно правното им качество на концесионери по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 от Закона за подземните богатства (ЗПБ), чиито концесионни договори към 31.12.2024 г. са влезли в сила. Това финансово задължение, респ. финансово вземане за държавата, е за парични средства, чийто размер е определен като „сбора от стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. за доставката по договор за добив на подземни богатства и всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката“, т.е. определен според това, което концесионерите са дължали през 2024 г. съгласно договора за добив на подземни богатства и дължимите данъци и такси през същата година. Финансовото задължение, респ. държавното финансово вземане е установено едностранно от държавата въз основа на властническия метод на правно

регулиране и е свързано с набирането на средства в държавния бюджет за 2025 г.

Според сезиращия съд „[п]редмет на разпоредбата е създаване на годишна вноска, определена като публично държавно вземане, която следва да е оправдана от гледна точка на конституционното установяване на данъците и таксите според доходите или имуществото“. По този начин в настоящото производство се поставя въпросът дали е конституционно допустимо да се определят други държавни публични вземания извън тези за данъци и такси. Следва да се отбележи, че в чл. 60, ал. 1 и 2 във връзка с чл. 84, т. 3 и чл. 141, ал. 3 от Конституцията се определят принципите на данъчното облагане, но не и видовете данъци, които държавата може да въведе само със закон, а още по-малко различните държавни вземания, които тя може да установява също със закон.

Конституцията използва понятието „държавни вземания“ в чл. 98, т. 12 при определяне на правомощието на президента на Републиката да опрощава несъбираеми държавни вземания, но не посочва неговия обхват. В глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ са обхванати някои от държавните вземания с финансовоправен характер. Това са осигурителните вноски като част от източниците за финансиране на здравеопазването на гражданите (чл. 52, ал. 2), както и данъците и таксите, чието плащане е сред основните задължения на гражданите (чл. 60, ал. 1). Това обаче съвсем не означава, че Конституцията изключва възможността със закон да се установяват и други държавни вземания.

Действително в Решение №6/2002 г. по к.д. №9/2002 г. Конституционният съд приема, че „[в] разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията са изчерпателно посочени финансовите задължения към държавата – данъци и такси. Това изключва възможността за разширяването на техния кръг“. Този извод не може да бъде абсолютизиран извън фактическия и нормативния контекст на съдържанието на чл. 60, ал. 1, в който е направен, и не изключва друга практика на Съда, която демонстрира

диференциран подход към различните държавни вземания с финансовоправен характер. Така например в Решение №8/1997 г. по к.д. №3/1997 г. е прието, че „[е]дностранното налагане на утежнения от страна на държавата, които нямат характер на данък, щом приходите не са предназначени за държавния и общинските бюджети, противоречи на разпоредбите на чл. 60 от Конституцията“. В Решение №7/2017 г. по к.д. №2/2017 г. във връзка с уредбата на задължителните здравноосигурителни вноски Конституционният съд отчита, че „специалните конституционни предписания за данъчното облагане не обвързват законодателя по отношение на правната уредба на задължителните здравноосигурителни вноски“ и че „става въпрос за задължения с публичен характер, чието основание се легитимира от съдържанието и духа на Конституцията“. В Решение №10/2003 г. по к.д. №12/2003 г. е развито, че „Народното събрание определя със закон и размера на таксите, които не са свързани с насрещни услуги и не зависи от волята на гражданина да поиска услугата срещу заплащане на таксата, а имат характер на публично задължение към държавата или общината“. Налага се изводът, че в практиката на Конституционния съд са разглеждани и други държавни публични вземания извън данъците и таксите за услуги и че основните конституционни положения на данъчното облагане не определят непременно правния режим и на другите държавни публични вземания.

Следва да се отбележи, че въпросите на публичните финанси са били предмет на обсъждане по време на работата на Великото народно събрание през 1991 г. Направено е предложение „в текста на Конституцията да се включи раздел или глава […], касаеща проблемите на публичните финанси“ (стенограма от 140-ото пленарно заседание от 29.05.1991 г.). В протокола от заседание на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 03.06.1991 г. е посочено, че са внесени „обстойно разработени текстове по материята на публичните финанси“, но „характерът на обществените отношения, за които те се отнасят изисква тези въпроси да се уредят в съответните закони“. Предвид това няма основание понятието „държавни

вземания“ да се сведе само до данъците и таксите, изрично посочени в чл. 60 от Основния закон. Едва ли народните представители от Великото народно събрание не са били наясно със значително по-широкото съдържание на понятието, като се отчете действалият по време на изработването и приемането на Конституцията от 1991 г. Закон за събиране на държавните вземания (обн. ДВ, бр. 38 от 1989 г., отм. бр. 26 от 1996 г.). Според него като държавни вземания са определяни: данъци, патенти, акцизи, такси, мита, вноски за бюджета и за държавното обществено осигуряване, надвзети пенсии и суми по начети в полза на държавния бюджет; глоби, парични конфискации, съдебни разноски и вземания по влезли в сила присъди, решения и определения на съдилищата и наказателни постановления, издадени от несъдебни органи; средства, отпуснати от държавния бюджет, чийто срок за погасяване е изтекъл. Историческото позоваване не означава, че непременно това съдържание на термина „държавни вземания“ е отразено в Конституцията, но при всички случаи свидетелства за широката нормативна основа, която конституционният законодател е имал предвид. Затова той е овластил Народното събрание със закон да уреди не само данъците и таксите (чл. 60, ал. 1 и чл. 84, т. 3), но и осигурителните вноски и други източници за финансиране на здравеопазването на гражданите (чл. 52, ал. 2), условията и реда, при които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по чл. 18, ал. 1 – 4 (чл. 18, ал. 5), престъпленията и налаганите за тях наказания (чл. 5, ал. 3). Няма съмнение, че паричните постъпления от тези дейности са вземания на държавата и тяхното основание, а в определени случаи и конкретни признаци са предвидени на конституционно равнище, без да са изброени изчерпателно държавните вземания, които държавата самостоятелно и едностранно въз основа на своя суверенитет може да установява (въвежда), за да осигури парични средства за финансирането на публични блага и услуги чрез разходите в държавния бюджет.

Конституционната основа на категорията „държавни вземания“ позволява да се открояят различни вземания на държавата – финансовоправни

(данъци, такси, други задължителни вноски), гражданскоправни (въз основа на договор, за непозволено увреждане, за неоснователно обогатяване), санкционни (налагане на наказания с имуществен характер). За да възникнат различните държавни вземания – финансовоправни, гражданскоправни, санкционни, – е необходимо не да бъдат изрично и изчерпателно предвидени в Конституцията, а да бъде упражнена държавна дейност в конституционно установените предели и тези вземания да постъпват само в бюджет, формиран по законоустановени процедури. Затова и разгърната уредба на държавните вземания се съдържа на законово равнище, а липсата на изрична конституционна уредба на дадено държавно вземане не означава непременно конституционна нетърпимост спрямо законовото му установяване.

Уредбата на законово равнище подразделя държавните вземания на публични и частни въз основа на използваните правни способи за организирането им като приходи в бюджета – чл. 162 ДОПК. За държавните публични вземания основанието за възникването им е установено в закон и отношенията по установяване и събиране са уредени с властническия метод на правно регулиране. Те се събират преди всичко чрез доброволното им изпълнение, но законодателството урежда и формите на държавна принуда за събирането им. На публичното вземане на държавата съответства публично парично задължение на физическото или юридическото лице, определено в закон като носител на задължението. При държавните частни вземания държавата участва в правоотношения като равнопоставен субект, като примери за такива са вземанията от наеми, концесии, неоснователно обогатяване и други.

С §5, ал. 6 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. годишната вноска по ал. 1 е отнесена към публичните държавни вземания. Уредбата в §5 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. изключва квалифицирането на годишната вноска като концесионно плащане по смисъла на чл. 61 ЗПБ, размерът на което се определя в зависимост от вида, групата и ценността на подземните богатства, както и от специфичните условия за осъществяване на добива и първичната преработка. Концесионното

плащане (наречено в чл. 61, ал. 6 и в чл. 64, ал. 5 ЗПБ и концесионно възнаграждение) е цената, която концесионерът заплаща на концедента за предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище. Размерът на концесионното плащане за добив на подземни богатства, включително минималният му размер, се определя нормативно – според чл. 61, ал. 3 ЗПБ съгласно наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на енергетиката и на министъра на финансите, а според ал. 5 размерът, условията и редът за концесионното плащане се определят в концесионния договор. С §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. не се променят нито правилата за определяне на концесионните плащания по ЗПБ, нито се предвижда изменение на съществуващите към 31.12.2024 г. концесионни договори за добив на подземни богатства по реда на чл. 66б и 66в ЗПБ. Напротив, изрично §5, ал. 8 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. посочва, че внасянето на годишната вноска по ал. 1 „не засяга и не е за сметка на дължимите плащания по концесионните договори по ал. 1“, което подчертава самостоятелния характер на годишната вноска като вид държавно вземане.

Държавното вземане с публичен характер, което е установено с §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., е с финансов произход, защото възниква въз основа на развили се финансови правоотношения, т.е. от правнорегулиращата дейност на държавата като финансова управленска дейност при формирането и разходването на държавния бюджет, дължи се безвъзмездно от задължените лица, целта му е да посрещне финансовите нужди на държавата. За разлика от данъчните задължения, годишната вноска по оспорената разпоредба на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е установена спрямо определена категория правни субекти, обособена въз основа на специфичното им правно качество на концесионери по предоставени концесии за добив на подземни богатства. Размерът на задължението не се определя според имуществото или доходите на задължените лица, законодателят не облага доход, печалба, имущество или самия добив, а използва наличието на определено концесионно

правоотношение към минала дата и размера на договорно определено плащане през предходната година като критерий за възникване и размер на самостоятелно финансово задължение. То е наложено заради наличието на влязъл в сила концесионен договор, който позволява на лицето да експлоатира подземни богатства чрез добив от съответно находище или участък.

В §5, ал. 5 е посочено, че вноската се признава като разход за данъчни цели при определяне на корпоративния данък по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане, т.е. вноската като установено със закон самостоятелно държавно публично вземане влияе при определянето на данъчната основа (данъчната печалба) при облагането на печалбите на концесионерите с корпоративен данък. Именно защото вноската е самостоятелно публично държавно вземане, законодателят е предвидил правото тя да се признае като разход за данъчни цели. Следователно вноската намалява корпоративния данък на задължените лица, ако се дължи такъв.

Съвсем очевидна е разликата между годишната вноска по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. и таксите като самостоятелен вид държавно публично вземане. „Таксата е плащане в полза на държавния бюджет от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена исканата услуга. […] Таксите имат в опредена степен възмезден и доброволен характер“ (Решение №13/2014 г. по к.д. №1/2014 г.). Вноската по оспорената разпоредба не покрива нито един от посочените признаци, за да има основание да бъде определена като такса в този смисъл.

Годишната вноска по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. не е осигурителна вноска, доколкото не дава на задължените лица право на престация във връзка с правата на социално и здравно осигуряване. „Осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно“ (Решение №5/2000 г. по к.д. №4/2000 г.). Годишната вноска по оспорената разпоредба се дължи безвъзмездно, средствата от нея не постъпват целево, а

както посочва §5, ал. 3 – в приход на държавния бюджет по сметка на Министерството на енергетиката.

Годишната вноска по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., определена в ал. 6 като публично държавно вземане, се обхваща от разпоредбата на чл. 162, ал. 2, т. 2 ДОПК („други вноски, установени по основание и размер със закон“). Тези вноски не само терминологично, но и като правен институт са различни от данъците. Такъв вид вноски като държавни вземания, различни от данъците, при действието на Конституцията от 1991 г. са се предвиждали и в чл. 1, т. 1 от Закона за събиране на държавните вземания (обн. ДВ, бр. 38 от 1989 г., отм. бр. 26 от 1996 г.), в чл. 1, ал. 2, т. 1 от Закона за събиране на държавните вземания (обн. ДВ, бр. 26 от 1996 г., отм. бр. 12 от 2009 г.), в чл. 13, ал. 2, т. 2 от Данъчния процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 103 от 1999 г., отм. бр. 105 от 2005 г.). Разбира се, това само по себе си не означава, че законодателят е свободен да установява произволни вноски в бюджета, стига да ги нарече „други вноски“, да ги квалифицира като държавни публични вземания и да ги определи по основание и размер. Уредбата на законово равнище може да квалифицира вземането като определен вид, но неговото основание трябва да се легитимира от съдържанието и духа на Конституцията. Затова в настоящото производство решаващ е въпросът конституционно допустимо ли е и при какви условия законодателят да установява задължението по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. за заплащане на годишна вноска от определената категория правни субекти, което е различно от изрично посочените в Конституцията държавни вземания с финансовоправен характер, каквито са данъците, таксите и осигурителните вноски. Тези разлики се извеждат именно от правната уредба в §5 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., поради което не могат да се споделят доводите на сезиращия съд за неустановената правна природа на годишната вноска.

С §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е въведено правно основание за плащане на годишна вноска от концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 ЗПБ, по които към 31.12.2024 г.

концесионните договори са влезли в сила, но това държавно вземане трябва да намира конституционна опора, за да бъде съвместимо с Основния закон. Видно от Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за 2025 – 2028 г., одобрена с Решение на Министерския съвет №88 от 24.02.2025 г., съображенията, мотивирали законодателя да въведе задължението по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., не са свързани с намерение за трайно данъчно облагане на добива на подземни богатства. Целта е била да се създаде дължимо за съответната година държавно вземане, което да доведе до постъпления в държавния бюджет за 2025 г. в очакван размер от 130 млн. лв.

Самото бюджетно предназначение на годишната вноска не е достатъчно, за да оправдае приходната функция на дадено имущество. Противното би допуснало произвол при упражняването на законодателната власт, а „[з]абраната за произвол важи спрямо трите власти. По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното, при положение че няма същностно оправдание за някакво отклонение. […] Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон“ (Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г.).

Установяването на конкретно държавно публично вземане следва да има конституционно основание, законова определеност, да съответства на конституционните принципи и условия, при които могат да бъдат засягани основните права. Наличието на легитимна цел и конституционно допустимо основание за налагане на конкретно финансово задължение са необходими, но недостатъчни условия, тъй като е от значение и дали законодателят обосновано е разграничил засегнатата категория правни субекти, както и дали е дал уредба, която е постигнала съразмерност между обществения интерес и създаденото задължение.

С приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. Народното събрание, упражнявайки правомощията си по чл. 84, т. 1 и 2 от Конституцията, в §5, ал. 1 – 10 от Преходните и заключителните

разпоредби е създало законово основание за годишна вноска и е определило задължените лица, начина за изчисляването, сроковете за плащане, вида на установеното държавно вземане и реда за принудителното му събиране. Кръгът на задължените лица е ясно очертан чрез правното им качество на концесионери по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 ЗПБ, по които към 31.12.2024 г. концесионните договори са влезли в сила. Финансовото задължение за тази категория лица е въведено според това, че към тази дата имат влезли в сила концесионни договори за добив на метални полезни изкопаеми, неметални полезни изкопаеми – индустриални минерали, нефт и природен газ, твърди горива, строителни материали, скалнооблицовъчни материали, минни отпадъци и дълбоки геотермални ресурси, обхванати в чл. 2, ал. 1 ЗПБ. Годишната вноска не е обвързана със стойността на добитите и реализирани подземни богатства, т.е. с приходите, респ. с печалбата и финансовия резултат на концесионерите, а с договореното годишно възнаграждение за 2024 г. за доставката по договор за добив на подземни богатства. Следователно въвеждането на годишната вноска като самостоятелно публично държавно вземане е свързано със съществуването на концесионния договор като правно средство, чрез което държавата упражнява своите права върху подземните богатства, и е съобразено с условията на всеки конкретен концесионен договор.

Конституционната уредба на подземните богатства се съдържа в чл. 18 от Основния закон, като те са посочени на първо място сред обектите, които са изключителна държавна собственост. В мотивите на Тълкувателно решение №2/1996 г. по к.д. №26/1995 г. Конституционният съд приема, че „[п]одземните богатства, за които традиционно се прилага режимът на изключителната държавна собственост и на концесиите, са такива богатства (петрол, въглища, руди и др.), които са еднократна даденост като достояние на националната общност; при използване те са невъзстановими. Единственият възможен носител на правото на собственост на тези богатства може да бъде според възгледите на нашия конституционен законодател само българската

държава“. Според мотивите на Тълкувателно решение №19/1993 г. по к.д. №11/1993 г. „изключителната държавна собственост, чиито обекти са изброени в чл. 18, ал. 1 от Конституцията, представлява публична собственост на държавата. Поради важността, която имат, вещите по чл. 18, ал. 1 могат да принадлежат само на държавата, върху нея тежи конституционното задължение да не ги отчуждава. Всеобщата полза от тези обекти е до такава степен очевидна, че конституционният законодател е счел за необходимо да я осигури всекиму“.

Основното разделение на собствеността на частна и публична е прогласено в чл. 17, ал. 2 от Конституцията, но конституционният текст не съдържа разграничителния критерий. С Тълкувателно решение №19/1993 г. по к.д. №11/1993 г. Конституционният съд е приел, че „е от значение кому принадлежи правото на собственост, какви са вещите, които са предмет на това право, и какво е тяхното предназначение“. Приел е също, че публична собственост имат само субекти, които упражняват властнически правомощия, т.е. държавата и общините, макар и с различен предметен обхват и мащаби, за разлика от частната собственост, каквато поначало могат да притежават всички правни субекти – физически и юридически лица, включително държавата и общините. Друга характерна особеност на публичната собственост е нейното предназначение. Тя служи за задоволяване на обществените интереси, защото и самата Конституция в чл. 18, ал. 6 изисква държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото. Същностните характеристики на подземните богатства – тяхната невъзстановимост, дефинитивна невъзможност да имат друг собственик извън държавата и осигурената им неотчуждаемост с норма от конституционен ранг, са с решаващо значение за преценката на конституционосъобразните способи на упражняване на правата на държавата върху тях. От своя страна тази необходима връзка между властническите правомощия и притежаването на изключителната собственост от един и същ правен субект – държавата, се отразява върху уредбата на условията и реда, по

които държавата предоставя концесии за обектите и разрешения за дейностите по чл. 18, ал. 1 – 4 от Конституцията.

Законът за подземните богатства урежда обществените отношения, свързани с търсенето, проучването и добива на подземните богатства на територията на страната, в континенталния шелф и в изключителната икономическа зона в Черно море, опазването на земните недра чрез рационално използване на подземните богатства и управлението на минните отпадъци. Уредбата на концесията за добив, която се съдържа в ЗПБ (чл. 33 и следващи), е lex specialis спрямо общата уредба на концесиите в Закона за концесиите. Основанието за това е различната конституционна и икономическа природа на подземните богатства. При концесиите за добив на подземни богатства държавата предоставя право да бъде извлечена част от принадлежащ само на държавата невъзстановим ресурс, т.е. обект на концесионното правоотношение не е възлагането на дейност, а предоставянето на право на добив от конкретно находище на подземни богатства с установени запаси или запаси и ресурси или отделни негови части (участъци).

Концесията за добив предоставя редица права на концесионера, но следва да се открои правото му да придобие собствеността върху видовете добити подземни богатства от находището или от негови участъци, за които е предоставена концесията, в съответствие с условията на сключения договор (чл. 34, т. 1 ЗПБ). По този начин концесионерът получава право да извлича ресурс от обект, който е изключителна държавна собственост, и да придобива собственост върху добитото за срока на концесията. Според чл. 36, ал. 1 ЗПБ срокът на концесията за добив е до 35 години, при определените в чл. 36, ал. 2 ЗПБ условия този срок може да бъде удължен, като общият срок на концесията не може да бъде по-дълъг от 50 години. В чл. 36, ал. 3 ЗПБ се съдържа и възможността срокът на концесията да бъде удължен до 10 години след изтичането на общия срок. И при двете възможности за удължаване на срока на концесията чл. 36, ал. 4 ЗПБ изисква договорът да се привежда в съответствие с действащата нормативна уредба, включително клаузите

относно размера на концесионното плащане, вида и размера на отговорността за неизпълнение на задълженията по договора, условията и реда за извършване на дължимите плащания.

Конституционната основа на подземните богатства като изключителна държавна собственост и обществената значимост на всички въпроси, свързани с тях, обуславят държавната политика по тяхното управление да има за цел устойчивото развитие на страната, националната сигурност и привличането на инвеститори (чл. 7 ЗПБ). Разумното управление и справедливото разпределение на икономическите ползи от концесията за добив на подземни богатства са израз на конституционната повеля по чл. 18, ал. 6 държавните имоти да се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и обществото. В чл. 106 от Конституцията, наред с правомощието на Министерския съвет да ръководи изпълнението на държавния бюджет, е уредено и правомощието му да организира стопанисването на държавното имущество, което също следва да е в интерес на гражданите и на обществото. В Тълкувателно решение №19/1993 г. по к.д. №11/1993 г. Конституционният съд приема, че „[п]равомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество се отнася за правата и задълженията на държавата, които са парично оценими“. Това е и основанието Министерският съвет да внесе въз основа на чл. 87, ал. 2 от Конституцията предложението за годишната вноска по §5 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. заедно с §6 от същия закон, който задължава в определени срокове да се предприемат стъпки за изменение на нормативните механизми с цел актуализиране на концесионните плащания. По този начин въвеждането на еднократната вноска е поставено в по-широк контекст на законодателни мерки за управление на подземните богатства.

Концесионното плащане, което концесионерът заплаща на държавата за предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище, се определя нормативно. Според чл. 61, ал. 3 ЗПБ конкретният му размер се определя съгласно наредба, приета от Министерския

съвет по предложение на министъра на енергетиката и на министъра на финансите, а размерът, условията и редът за концесионното плащане се определят в концесионния договор. В приетия ЗДБРБ за 2025 г. с §6 ПЗР се възлага в срок до 30.06.2025 г. министърът на енергетиката да внесе в Министерския съвет проект на наредбата по чл. 61, ал. 3 ЗПБ. В приетата Наредба за определяне на концесионното плащане за добив на подземни богатства по Закона за подземните богатства (обн. ДВ, бр. 12 от 2026 г.) се съдържат нови изисквания за определяне на размера на концесионното плащане. Така в разпоредбите на §5 и 6 ясно е изразена целта на законодателя да се актуализират постъпленията от подземните богатства, като се отчита тяхната икономическа и правна природа. Това включва както изменение на нормативните механизми за определяне на концесионните плащания, така и въвеждане на еднократно финансовоправно задължение за концесионерите с влезли в сила концесионни договори към 31.12.2024 г. с цел да се разпредели икономическата полза от добива на подземни богатства. Конституционно допустимият режим на предоставянето им за стопанска експлоатация чрез концесии, които законодателят трябва да уреди със закон – чл. 18, ал. 5, не изключва установяването на публични задължения наред с тези, които произтичат по силата на договора за концесия.

Стопанисването и управлението на държавните имоти в интерес на гражданите и на обществото е сред основните начала на Конституцията и може да послужи като легитимна основа при въвеждане на публични задължения. Подземните богатства имат специфична характеристика: тяхното извличане води до необратимо намаляване на изключителна държавна собственост. Затова държавата има конституционно оправдан интерес да осигури справедливо участие на обществото в икономическите ползи от нейното използване. Държавата като суверенен и единствен собственик на подземните богатства е определила чрез оспорената законова разпоредба допълнително парично плащане като публично държавно вземане през 2025 г., за да се разпредели икономическата полза и за да стопанисва и управлява държавното

имущество в съответствие с чл. 18, ал. 6 от Конституцията в интерес на гражданите и обществото и в съответствие с „принципа за социалната държава“, установен в преамбюла на Конституцията.

Начинът за изчисляване на размера на годишната вноска е определен в закона чрез стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. за доставката по договор за добив на подземни богатства и всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката. Без значение е дали договореното годишно възнаграждение за 2024 г. за доставката е платено изцяло, или частично. Необходимо е то да е дължимо въз основа на влязъл в сила към 31.12.2024 г. концесионен договор за добив на подземни богатства. Размерът на годишната вноска като самостоятелно публично държавно вземане се определя от дължимото общо за 2024 г. възнаграждение по всеки отделен договор за концесия (частно държавно вземане, дължимо по конкретен договор) и от всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката (публични държавни вземания). По този начин законодателят, спазвайки принципа на пропорционалност, е отчел конкретните дължими концесионни възнаграждения според специфичните условия на различните договори с различни концесионери. Размерът на вноската не е еднаква сума за всички концесионери, а е обвързан с величина, която отчита концесионното плащане за предходната година, като ограничава времевия обхват на намесата и нейната тежест.

Разгледани в тяхната съвкупност, особената конституционна природа на обекта на концесията за добив на подземни богатства и свързаният с него критерий за определяне на размера на вноската, еднократният характер на публичното задължение и предвидените условия за неговото възлагане дават основание да се приеме, че законодателят е съобразил преследвания обществен интерес с това задължение, наложено на съответната категория концесионери. Избраният законодателен механизъм не може да бъде определен като произволен или несъразмерен само поради това, че създава допълнително публично финансово задължение наред с дължимите по

концесионните договори плащания. Продължителният срок на концесионния договор за добив на подземни богатства несъмнено създава специфични рискове и за двете страни по договора, но той не лишава законодателната власт от правомощието да изменя законите. В чл. 63 ЗПБ е предвидено, че „при изменения в българското законодателство, които ограничават правата или причиняват материални щети на титуляря на разрешение за търсене и проучване или за проучване или на концесионера, при искане от негова страна се изменят условията на сключения договор с оглед възстановяване на правата и интересите му, съответстващо на първоначално сключения договор“.

Сезиращият съд посочва, че годишната вноска „е в тежест само на определена категория концесионери по договори за концесия на подземни богатства, което автоматично поставя задължените лица в по-неблагоприятно положение спрямо други концесионери по договори с различен предмет, а и от тези със същия предмет, чийто договори са влезли в сила след 31.12.2024 г.“. Извън съмнение е, че за да бъде съответна на Конституцията, всяка законова разпоредба трябва да бъде съобразена с принципите на правовата държава, равенството, защитата на правото на собственост, еднаквите правни условия за стопанска дейност, защитата на правата и законните интереси на гражданите, отговорността на държавата. За да се изследват въпросите на равенството в контекста на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, който изисква законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, е необходимо на първо място да се прецени дали самото очертаване на категорията правни субекти, спрямо които е установено задължението по оспорената разпоредба на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., има обективно конституционно оправдание, а оттам и дали всички субекти от тази категория са еднакво третирани.

В Решение №5/2022 г. по к.д. №13/2021 г. Конституционният съд приема, че „[р]азпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Основния закон в частта „еднакви условия за стопанска дейност“ конкретизира конституционния принцип на равенство. Равенството е основен конституционен принцип на гражданското

общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България и е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност и основно право на гражданите […] В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотворeца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респ. задължение на публичната власт е да третира „еднаквите еднакво“. В този контекст обособяването на концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства в самостоятелна категория не е лишено от конституционна основа предвид особеностите на обекта, който концесионират. Затова и обособяването на точно този кръг концесионери в самостоятелна категория не нарушава еднаквите правни условия за стопанска дейност, а отчита естеството на извършваната от тях дейност. Оспорената разпоредба обхваща всички концесионери по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 ЗПБ, чиито концесионни договори са влезли в сила към 31.12.2024 г., без да въвежда разграничение според вида на подземните богатства. По изложените съображения не може да се приеме твърдението, че концесионерите, обхванати в §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., се поставят автоматично в по-неблагоприятно положение от други концесионери по договори с различен предмет.

Не могат да бъдат споделени и доводите за по-неблагоприятно положение спрямо концесионерите от същата категория, чиито договори са влезли в сила след 31.12.2024 г. Публичното задължение по оспорената разпоредба на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е еднократно установено за 2025 г. Неговият размер се определя, като се отчита договореното за 2024 г. възнаграждение, поради което няма как да възникне по отношение на концесионери с договори, които са влезли в сила след 2024 г. По изложените съображения твърдяното нарушение на чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията не е налице.

По отношение на твърдението на вносителя, че противоконституционното определяне на публично задължение нарушава правото на собственост, следва да се посочи, че по силата на чл. 17, ал. 1 и 3 държавата е длъжна да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява и защитава неприкосновеността на частната собственост (Решение №17/1999 г. по к.д. №14/1999 г.; Решение №5/2006 г. по к.д. №1/2006 г.; Решение №15/2010 г. по к.д. №9/2010 г. и др.). Законодателят е длъжен да се въздържа от предприемането на мерки, които влизат в противоречие с конституционния принцип за закрила на неприкосновеността на частната собственост. Въвеждането със закон в съответствие с конституционните изисквания на публични вземания на държавата обаче не противоречи на този принцип. Това е прието и в чл. 1 от Допълнителния протокол от 20 март 1952 г. към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифициран със закон, приет от Народното събрание на 31.07.1992 г., обн. ДВ, бр. 66 от 1992 г., изм. бр. 137 от 1998 г.). Разпоредбата закрепва правото на всяко лице „мирно да се ползва от своята собственост“. Тя защитава правото на собственост, като едновременно с това допуска държавите законодателно да осъществяват „контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби“. По изложените съображения относно държавното публично вземане, установено с оспорената разпоредба на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., претендираното нарушение на неприкосновеността на частната собственост не е налице.

В искането сезиращият съд твърди, че „[н]ормата 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“, но не посочва доводи дали според него се преуреждат вече осъществени в миналото юридически факти, или съществуващите правоотношения се засягат занапред.

Понятията „обратно действие“, „обратна сила“, „ретроактивно действие“, „действие ex tunc“ се използват, за да характеризират случая, при

който юридическото действие на правната норма предшества влизането ѝ в сила (съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията това става три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок). При обратното действие юридически факти, осъществени преди влизане в сила на новия закон, се подлагат на правна квалификация според съдържанието на този закон и в зависимост от това се променят правните им последици. За да е налице обратно действие, не е достатъчно законът да регулира заварени правоотношения, а е необходимо да промени вече осъществените правни последици.

Като част от ЗДБРБ за 2025 г. оспорената разпоредба на §5, ал. 1 ПЗР е обнародвана на 27.03.2025 г. и с оглед на §41 ПЗР от същия закон е влязла в сила на 01.01.2025 г. Самото задължение за заплащане на годишната вноска от страна на концесионерите по заварените и влезлите в сила към 31.12.2024 г. договори за добив на подземни богатства обаче е с действие през 2025 г. Следователно, макар и на закона да е придадено действие от началото на 2025 г., т.е. от момент, който предхожда приемането му, установеното с него задължение за концесионерите не преурежда заварените и продължаващи да съществуват концесионни правоотношения, а действа в рамките на 2025 г. Когато нов закон се прилага към заварени факти и правоотношения, но за в бъдеще, това е различно от обратното действие и се определя като „несъщинско обратно действие“. То не е изключение от действието на закона по време, а се включва в правилото за действие ex nunc, поради което е налице незабавно действие, а не обратно действие на закона.

Действително приемането и обнародването на закона през м. март 2025 г. намаляват срока, в който лицата трябва да заплатят първата част от годишната вноска, чийто падеж съгласно неоспорената разпоредба на §5, ал. 2 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е до края на месеца, следващ тримесечието, за което се отнася, т.е. до края на м. април 2025 г., като от обнародването на закона до падежа на първата вноска остават 34 дни. Незабавното действие съкращава срока за заплащане на първата част от вноската, но не го изчерпва. Независимо

че с §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. не е установено данъчно задължение, а друга вноска, определена по основание и размер със закон към държавния бюджет, с оглед на принципа на правовата държава задължените субекти трябва да имат възможност да изпълнят своите задължения, като знаят предварително тяхната дължимост, както е в случая. Сезиращият съд посочва, че „ефектът на правната норма е утежняване на положението на концесионерите по вече сключени и влезли в сила към 31.12.2024 г. договори“, но този ефект се проявява през 2025 г. и от установяването на държавното публично вземане до падежа на първото му плащане е осигурен срок за изпълнение. В настоящото производство Конституционният съд не се отклонява от практиката си, че „несъщинската ретроактивност (когато възникнали в миналото правоотношения продължават да се осъществяват) отива извън границите на конституционно допустимото само тогава, когато този избор на законодателя е неподходящ или не е необходим за постигането на целите на промяната, или ако интересът на засегнатите субекти има тежест по-голяма от тази на основанията на законодателя да извърши промените“ (Решение №5/2017 г. по к.д. №12/2016 г.).

Следва да се посочи, че последователната защита на правата, гарантирана в практиката и на конституционните съдилища, и на Съда на Европейския съюз, и на Европейския съд по правата на човека, не е насочена срещу възможността да се променят условията, при които те се упражняват, а е насочена срещу внезапни и непропорционални законодателни промени, които не постигат баланс между обществения интерес и правата на засегнатото лице и му налагат прекомерна тежест. Защитата на оправданите правни очаквания не означава непроменимост на законодателството, а изисква законодателните промени, които засягат съществуващи права и правоотношения, да бъдат обосновани, предвидими и съразмерни на преследваната легитимна цел. „Незабавното прилагане на закона е съвместимо с принципа на закрила на правната сигурност, когато е подходящо и необходимо, за да бъде постигната преследваната от закона цел, и се остане в

границите на разумно приемливото […]“ (Решение №5/2017 г. по к.д. №12/2016 г.). В решение от 13 февруари 2019 г., Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, т. 36, Съдът на Европейския съюз приема, че „принципът на правна сигурност като общо правило не допуска даден акт на Съюза да произведе действие във времето преди неговото публикуване или уведомяването за него, в зависимост от случая, като Съдът е постановил, че друго е възможно само по изключение, когато това се изисква от цел от общ интерес и когато оправданите правни очаквания на заинтересованите лица са надлежно зачетени (вж. в този смисъл решения от 30 септември 1982 г., Amylum/Съвет, 108/81, EU:C:1982:322, т. 4, от 26 април 2005 г., Goed Wonen, C-376/02, EU:C:2005:251, т. 33 и цитираната съдебна практика, както и от 28 ноември 2006 г., Парламент/Съвет, C-413/04, EU:C:2006:741, т. 75 и цитираната съдебна практика)“. С годишната вноска по §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. не са ограничени предоставените със съответните концесионни договори права, а установеното държавно публично вземане има своето конституционно основание в изключителния характер на обектите, спрямо които те се осъществяват (чл. 18, ал. 1 от Конституцията).

С оглед на горното Съдът намира, че искането на тричленен състав на Върховния административен съд – Осмо отделение, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е неоснователно и като такова следва да бъде отхвърлено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд – Осмо отделение, за установяване на противоконституционност на §5, ал. 1 от Преходните и заключителните

разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. (обн. ДВ, бр. 26 от 2025 г., посл. изм. и доп. бр. 83 от 2025 г.).

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Атанас Семов	Десислава Атанасова
Красимир Влахов	Галина Тонева
Янаки Стоилов	Сашо Пенов
Соня Янкулова	Невин Фети
Борислав Белазелков	Орлин Колев