



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 28 май 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Невин Фети

Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 28.05.2026 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 произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

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.).

Върховният административен съд (тричленен състав) е сезиран с касационна жалба от заместник-министър на енергетиката против Решение №36584 от 06.11.2025 г. на Административния съд София-град, постановено по адм.д. №8592/2025 г., с което е отменен акт за установяване на публично държавно вземане, издаден на основание §5, ал. 1-4 ПЗР ЗДБРБ за 2025 г.

В искането се твърди „несъответствие на разпоредбата на §5, алинея първа от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 година 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“.

Вносителят мотивира противоречието с чл. 60, ал. 1 от Основния закон с възлагането на концесионерите по договори за концесия за добив на подземни богатства на „нов вид публично задължение т.нар. „годишна вноска“, чиято правна природа е неясна, независимо че алинея б на същата разпоредба определя вноската като публично държавно вземане“. Според сезирация съд тази вноска не представлява такса, не може недвусмислено да се определи и като данък и „липсва законоустановеност на първия от елементите на евентуалното данъчно задължение, а именно – данъчен обект“.

Противоречието на оспорената разпоредба с принципа на правовата държава се мотивира с обстоятелството, че „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“.

Според вносителя вноската е в тежест само на определена категория концесионери, което поставя 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.“, с което обосновава твърдяното противоречие с чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Според сезирация съд „[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“. Посочва още, че „[о]пределянето 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“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав във връзка с разглеждано конкретно дело), и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1, 2 и 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити. По повод изискването на чл. 18, ал. 3 ПОДКС за аргументирана преценка на приложимото право, включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, сезирацият съд посочва, че „приложимата вътрешна правна норма не представлява мярка по прилагането на правото на ЕС“ и „макар обсъжданата национална правна уредба и случаят в главното производство да засягат изцяло вътрешна ситуация и правната норма да не въвежда в националния правов ред разпоредби на Съюзното право, тя трябва да бъде преценявана от гледна точка на спазването на основните свободи, регламентирани в първичното право на ЕС“.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от закон – §5, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025

г., което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

По предмета на искането Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за неговата недопустимост, поради което не е налице и отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва допустимостта му (чл. 21, ал. 6 ЗКС).

За да гарантира върховенството на Конституцията конституционният законодател е предоставил възможност на различни субекти да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон. Отчитайки особеностите на сезиращата компетентност, конституционният законодател е определил и условията, при които съответните субекти могат да сезират Конституционния съд. За разлика от субектите, определени в чл. 150, ал. 1 от Основния закон, които имат най-широка компетентност, сезиращата компетентност на субекта по ал. 2 – всеки съд, е ограничена до приложимия по конкретното, висящо пред него дело, закон.

Разликата в условията, при които субектите по ал. 1 и 2 могат да упражнят сезиращата си компетентност, е откrojена от Конституционния съд още при първоначалната редакция на чл. 150, ал. 2. Съдът отбелязва, че „[д]окато правото на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията е неограничено, искането по чл. 150, ал. 2 от Конституцията следва да бъде в рамките на съдебния спор, който съдебният състав трябва да разреши. Член 150, ал. 2 от Конституцията изрично обвързва възможността за сезиране на Конституционния съд със съществуването на противоречие между закон и Конституцията, което е констатирано в рамките на конкретен правен спор, и тъкмо неговото разрешаване е причината съдебният състав да се обърне към Конституционния съд. Ето защо съдебен състав на ВКС или ВАС би могъл да поиска установяване на противоконституционност само на разпоредби на закона, които имат пряко отношение към предмета на разглеждания от него правен спор“

(определение от 29.04.2014 г. по к.д. № 4/2014 г.). Това разбиране е потвърдено в следващата практика на Съда, както и изрично при действието на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията: „За да е валидно сезирането от страна на съдебен състав, той трябва да установи и обоснове приложимите по конкретното дело норми [...]. Това е разликата с общата сезираща компетентност, с която разполагат субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията“ (Определение №5/2024 г. по к.д. №12/2024 г.).

Целта на така уредената в чл. 150, ал. 2 на Основния закон сезираща компетентност на съдилищата е осъществяване на ефективно сътрудничество между правораздавателните органи в системата на съдебната власт и Конституционния съд за защита на конкретно, гарантирано от Конституцията право, чрез което се осигурява върховенството на Конституцията. Това Съдът изрично подчертава в Решение №4/2020 г. по к.д. №9/2019 г., като приема, че при упражняване на сезиращата компетентност на съдилищата по чл. 150, ал. 2 от Конституцията ефектът на „контрола за конституционосъобразност върху законите има съществена роля за утвърждаването и реализирането на върховенството на Основния закон“.

За 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. Следва да се отчете и функционалната връзка между чл. 150, ал. 2 и чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, където изрично е предвидено, че „актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила“. В този смисъл самият конституционен законодател е акцентирал върху отнемането на регулативния ефект на противоконституционния закон по отношение на висящи правоотношения и неприключили съдебни

производства, а не изобщо върху неговата отмяна, която по правило има действие занапред.

Оспорената в настоящото производство разпоредба на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е действащ и приложим закон в производството пред сезиращия съд.

Съдебното производство пред първоинстанционния Административен съд София – град е образувано по жалба срещу акт за установяване на публично държавно вземане, чието правно основание е именно оспореният §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. Съгласно чл. 142, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) съответствието на административния акт с материалния закон се преценява към момента на издаването му. Както е посочено в Решение №4/2020 г. по к.д. №9/2019 г., „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. Върховенството на Конституцията и нейната пряка приложимост са принципите, които обвързват и задължават съдилищата да не приложат чл. 142, ал. 1 АПК в случаите, в които материалният закон, който е действал към момента на издаването на административния акт и който е предмет на спора пред съда, е обявен за противоконституционен, докато процесът е висящ и е бил спрян до произнасянето на Конституционния съд“.

Оспорената разпоредба е действащ закон. Тя нито е отменена, нито регулативният ѝ ефект е отпаднал с изтичането на календарната година, за която вноската е дължима. Изтичането на календарната година, за която вноската е дължима, не е прекратителен за действието на разпоредбата факт. Създаденото с разпоредбата задължение е за 2025 г., но дължимостта и изпълнението му могат бъдат предмет на преценка от компетентния

орган и съответно от съда при спор и след изтичането на календарната 2025 г.

По изложените съображения Съдът намира, че искането на съдебния състав на Върховния административен съд е допустимо – негов предмет е закон, приложим по разглежданото от него административно дело, като резултатът от упражнениния контрол за конституционност е от значение при преценката за законосъобразността на оспорения административен акт, което значи за изхода от висящия пред него правен спор.

Предвид горното Конституционният съд приема, че искането, като попадащо в компетентността на Съда и отговарящо на изискванията за допустимост, следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС Съдът приема, че с оглед на неговия предмет следва да конституира като заинтересувани институции, които да представят становище по делото: Народното събрание, президента на Републиката, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на енергетиката, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Националната агенция за приходите и Висшия адвокатски съвет.

Съдът намира, че на основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъде отправена покана да предложат становище по предмета на делото следните неправителствени организации: Съюзът на юристите в България, Асоциацията на българските административни съдии и сдружение „Българска браншова камара на търговските дружества от проучването, добива и преработката на минерални суровини (Българска минно-геоложка камара)“.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: акад. проф. д.н. Иван Русчев, проф. д.н. Дарина Зиновиева, проф. д.н. Екатерина Матеева, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пламен Киров, доц. д.н. Изабела Чакърва-Димитрова,

доц. д-р Златимир Орсов, доц. д-р Капка Георгиева, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Савина Михайлова и адв. Ясен Ковачев.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Допуска 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. (обн. ДВ, бр. 26 от 2025 г., посл. изм. и доп. бр. 83 от 2025 г.).

Конституира като заинтересувани институции по делото: Народното събрание, президента на Републиката, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на енергетиката, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Националната агенция за приходите и Висшия адвокатски съвет, на които да се изпратят преписи от искането и от определението, като им предоставя 30-дневен срок от уведомяването да представят писмено становище по предмета на делото.

Отправя покана да предложат становище в същия срок до: Съюзът на юристите в България, Асоциацията на българските административни съдии и сдружение „Българска браншова камара на търговските дружества от проучването, добива и преработката на минерални суровини (Българска минно-геоложка камара)“, на които да се изпратят преписи от искането и от определението.

Отправя покана да дадат писмено правно мнение в същия срок до: акад. проф. д.н. Иван Русчев, проф. д.н. Дарина Зиновиева, проф. д.н. Екатерина Матеева, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Пламен Киров, доц. д.н. Изабела Чакърова-Димитрова, доц. д-р Златимир Орсов, доц. д-р

Капка Георгиева, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Савина Михайлова и адв. Ясен Ковачев, на които да се изпратят преписи от искането и от определението.

Препис от определението да се изпрати на вносителя на искането, който в 30-дневен срок може да представи допълнителни съображения.

Председател:

Павлина Панова