Особено мнение на съдия Соня Янкулова по Решение №19/2026 г. по к.д. №9/2026 г.

Подписвам решението с особено мнение, защото според мен, разпоредбата на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е противоконституционна.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. В същността си на обществен договор Конституцията установява и гарантира основните права и основните задължения на гражданите. Едно от основните задължения на гражданите е да плащат данъци и такси (чл. 60, ал. 1 от Основния закон). Но това не са единствените, конституционно установени задължения на гражданите с фискален характер. Гражданите имат конституционно задължение и за осигурителни вноски с цел обезпечаване на правото им на обществено и здравно осигуряване (чл. 51, ал. 1 и чл. 52, ал. 2 от Конституцията; Решение №5/2000 г. по к.д. №4/2000 г.). На конституционни разпоредби се основават и други финансови задължения на гражданите общо определени като имащи гражданскоправен или санкционен характер (глоби, имуществени санкции, конфискации и отнемане на парични средства в полза на държавата, по влезли в сила съдебни актове – например разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от Основния закон, установяваща задължение за спазване и изпълняване на Конституцията и законите).

Българската конституция не съдържа изчерпателен списък на видовете данъци и такси, които гражданите са длъжни да плащат. Основният закон въвежда само задължението за тяхното плащане и изискванията да са установени в закон и да са съобразени с доходите или имуществото на гражданите. Този подход на конституционния законодател е проявление на разбирането му, че характерът на тези обществени отношения, като част от материята на публичните финанси, „изисква тези въпроси да се уредят в съответните закони“ (Протокол от заседание на

Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 03.06.1991 г.).

Българската конституция не съдържа и легална дефиниция на понятията „данъци“ и „такси“. Поради това исторически формираните понятия за „данък“ и „такса“ са използвани от Конституционния съд като средство за определяне на съдържанието и обхвата на двете конституционни понятия. В своята практика Конституционният съд утвърждава разбирането, че данъкът е задължително парично безвъзмездно плащане, установено едностранно от държавата със закон, в нейна полза (или на общините), чиято цел е покриване на общите финансови нужди на държавата и обществото (Решение №2/1997 г. по к.д. №26/1996 г.; Решение №8/1997 г. по к.д. №3/1997 г.; Решение №6/2002 г. по к.д. №9/2002 г.).

Конституционният съд по отношение на понятието „такса“ приема, че „основание за плащане на таксата е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платеца“ (Решение №4/2013 г. по к.д. №11/2013 г. и цитираната там практика), както и че „[т]аксите се дължат за дейност или услуга, предоставени от орган с властнически правомощия“ (Решение №5/2022 г. по к.д. №13/2021 г.). Съдът приема също, 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“ (Решение №10/2003 г. по к.д. №12/2003 г.). Следва да се отчете фактът, че задължени за таксите по отделни конституционни дела са били еднородна група лица, обвързани с дейност, имаща пряко отношение към целта, за която се внася таксата (опазване на околната среда; изграждане и поддържане на пътищата и осигуряване на общественото им ползване) и за дейност, извършвана от държавата.

Като се основавам на изложеното относно задължението на гражданите и юридическите лица да заплащат данъци и такси, намирам, че

употребеното в чл. 98, т. 12 от Конституцията понятие „държавни вземания“ не дава основание да се обоснове извод за правомощието на държавата да определя на гражданите и юридическите лица задължения, различни от „данъци“ и „такси“. Това понятие („държавни вземания“) в разпоредбата на чл. 98, т. 12 от Основния закон служи на друга цел (хуманност, социална справедливост, милост) и има много по-широко съдържание, обусловено от тази цел.

Относими за преценката на дадено определено със закон парично фискално задължение на граждани или юридически лица, според мен, не е дадената от законодателя терминологична квалификация на това задължение, а неговите обективни характеристики.

Оспореното в настоящото конституционно дело парично фискално задължение е наречено „вноска“. То има за задължени лица 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. Следователно става въпрос за група лица, определени по конкретен признак. Този признак безспорно е свързан с използване на изключителна държавна собственост, но използване въз основа на действащ концесионен договор. Използването на изключителната държавна собственост, съгласно чл. 18, ал. 5 от Конституцията, е възможно чрез предоставянето на концесии за обекти, условията за което се установяват в закон.

Законодателят със Закона за подземните богатства е създал процедура за сключване на концесионен договор и за определяне на дължимото от концесионера плащане за използването на изключителната държавна собственост. Ако законодателят е преценил, което е изцяло в неговата дискреция, че са налице обстоятелства, които обосновават необходимостта от промяна на размера на определеното по действащ концесионен договор плащане (цената, която концесионерът заплаща на концедента за предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище – чл. 61, ал. 4 ЗПБ), разполага със законов

механизъм – изменение на концесионния договор (чл. 66б ЗПБ), съответно изменение на нормативната уредба и в резултат на това изменение и на концесионните договори (чл. 61, ал. 3 ЗПБ). В случая компетентните органи не са използвали своевременно, с оглед на бюджета за 2025 г., съществуващия законов механизъм за изменение на концесионното плащане, което е видно от §6 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. Съгласно тази разпоредба в срок до 30.06.2025 г. министърът на енергетиката трябва да внесе в Министерския съвет проект на наредбата по чл. 61, ал. 3 ЗПБ, която определя конкретния размер, включително минималния, на концесионното плащане за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 ЗПБ, а в срок до 30.09.2025 г. да внесе и проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за подземните богатства, включително с цел актуализиране на разпоредбите относно концесионното плащане.

Следователно, според мен, установеното с оспорената разпоредба фискално парично задължение не е във връзка със запазването, съхраняването или възстановяването на изключителната държавна собственост (чл. 18, ал. 1 от Конституцията), защото фактическите условия за нейното използване от концесионерите са определени с концесионния договор и с оспорената „вноска“ не са променени. Тази „вноска“ няма за цел да компенсира получени от концесионерите през 2025 г. ползи от използването на изключителната държавна собственост, които не са предмет на концесионния договор. Финансовото задължение няма и за цел да осигури опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15 от Конституцията), защото нито средствата, събрани от тази „вноска“ са целево предназначени за това, нито по какъвто и да е начин чрез „вноската“ се променят условията, при които се използва изключителната държавна собственост с оглед на конституционната цел.

Това финансово задължение, независимо от своето наименование – „вноска“, се събира за покриване на общите финансови нужди на държавата, а не за конкретна финансова нужда, обусловена от извършваната въз основа на концесионния договор дейност или за компенсиране на публична услуга, получавана от задълженото лице, или като компенсация на получени от концесионерите ползи от използването конкретно през 2025 г. на изключителната държавна собственост, които не са обхванати от плащането (цената) по концесионния договор.

С оглед на това, според мен, „вноската“ не може да се определи като „такса“ по смисъла на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Тя се явява данък – задължително парично безвъзмездно плащане, установено едностранно от държавата със закон, в нейна полза, чиято цел е покриване на общите финансови нужди на държавата и обществото. Това фискално парично задължение обаче не е обусловено от доход или имущество, т.е. няма за обект имущество или доход, както изисква чл. 60, ал. 1 от Основния закон, а от факта на предоставена концесия за добив ва подземни богатства по чл. 2, ал. 1 ЗПБ въз основа на влязъл в сила до 31.12.2024 г. концесионен договор. Наличието на действащ концесионен договор не е конституционно основание за определяне на фискално парично задължение, било то и еднократно, при това в размер, определен като сбор 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. Фактът, че „вноската“ се признава като разход за данъчни цели при определяне на корпоративния данък по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане не променя нейната същност.

По изложените съображения, според мен, оспорената разпоредба на §5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е противоконституционна.

съдия Соня Янкулова