

До Председателя на

Конституционния съд на РБългария

Г-жа Павлина Панова

ПРАВНО МНЕНИЕ

по к.д. №9 от 2026г

от проф. д.ю.н. Дарина Зиновиева

Уважаеми конституционни съдии,

Предоставям своето правно мнение на основание
Определение от 28.05. 2026г. по к.д.№9/26г

1. Разпоредбата на чл.5а, ал1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г регламентира заплащане на „годишна вноска за 2025г“ от субекти, които са конкретизирани по определени материалноправни признаци. Субектите са концесионери, които са страна по договор за концесия за добив на подземни богатства по см. на Закона за подземните богатства /ЗПБ/. Допълнителното изискване към тези субекти, задължени да заплатят „годишна вноска за 2025г“ е концесионните договори, по които са страна, да са влезли в сила към 31 декември 2024г. Субектите-концесионери, чиито договори влизат в сила напр. на 1 януари 2025г., не са в обсега на задължените субекти. Обаче, всички концесионери по действащи договори

за концесия, преди посочената дата в чл.5а ПЗР ЗДБРБ, са задължени субекти.

Размерът на „годишната вноска за 2025г“ е предвиден в закона методически – сбор от годишното концесионно възнаграждение за 2024г и всички други дължими данъци и такси.

Това ново финансово задължение, очевидно, е нова финансова тежест, насочена към определяемите, по конкретните материално-правни признаци, субекти.

Такова финансово задължение, събираемо по реда на ДОПК, което ако не бъде платено, се събира принудително с дължими лихви, е институт, близък до данъчно задължение. Обаче, данък се въвежда с норма в закон, като е установен неговия размер, субект и обект, а именно- доход/имущество.¹ Принцип във финансовото и данъчното право е, че бюджетните закони са „планов акт“. ² Други автори изрично критикуват неправилни практики на законодателна техника да се изменят данъчни закони със закон за държавния бюджет. ³

В конкретната разпоредба чл.5а ЗБДРБ за 2025, предмет на конституционното дело, дори не се изменя данъчна норма, а се въвежда ново финансово задължение с неясен характер /данък, такса или друго/, което противоречи на правната сигурност.

В доктрината е изразявано мнение и от П.Стоянов, че тълкуването на данъчните закони е ограничително, а законът трябва да е ясен и точен.

¹ Минкова Г. Данъчни задължения, 2012г

² Златарев Е, В. Христофоров, Финансово право на РБългария С., стр249.

³ Минкова Г. Данъчни задължения, 2012г

В искането на ВАС обосновано и правилно е изключено тълкуването на „годишната вноска за 2025г“ като такса, с оглед липсата на насрещна услуга, която да се заплати.

Самият факт, че е налице неяснота каква правна същност има „годишната вноска за 2025г“, предвидена в разпоредбата на ЗДБРБ за 2025г е достатъчно основание да се твърди наличие на противоречие на тази разпоредба с чл.4, ал1 на КРБ.

Видно от член 5 алинея 3 от Закона за подземните богатства концесиите за добив се разрешават от Министерски съвет с административен акт, по предложение на министъра на енергетиката. След получаване на разрешението се сключва договор, с превалиращо определени от административния орган, условия, и с този договор се уговаря така нареченото в член 60, ал1 от Закона за подземните богатства „концесионно плащане“.

Отбелязваме, че в Закона за подземните богатства се установява една непоследователност в термините „концесионно плащане“ и „договорено концесионно възнаграждение“.

Следователно „договорено годишно възнаграждение за 2024г“ като понятие е некоректно ползвано в параграф 5, алинея първа на ПЗР на ЗДБРБ 2025г. Тълкувано систематично, това понятие предполага именно възнаграждението, което концесионера дължи на концедента по смисъла на Закона за подземните богатства, т.е. регламентираното в чл. 61 ЗПБ „концесионно плащане“.

Когато законодателят регламентира вид финансова тежест за определен субект е недопустимо закон да използва **неустановени правни термини, които подлежат на тълкуване**. В конкретната разпоредба това е валидно както за ползвания термин, така и за

понятието „годишна финансова вноска“ . Видно от висящото дело пред ВАС, както и от съдържанието на искането на ВАС до КС, основен проблем е съдържанието на термина „годишна вноска за 2025г“ в разпоредбата на чл.5а ПЗР на ЗДБРБ. Безспорно това е довело до тълкуване при правоприлагането ѝ, т.к. създава неяснота какъв правен характер има нововъведеното финансово задължение.

2. С пар. 5 от ЗДБРБ 2025г се урежда *ex tunc* нов вид финансово задължение , тъй като с него се изменя неблагоприятно принципа на определяне на финансовото задължение към държавата, към момента на сключване на договора между концесионера и държавата, ведно с предварително узнатите от субекта данъци и такси, преди влизане в сила на параграф 5 алинея първа ЗДБРБ 2025г. Практически 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.

Една аналогия с изменението на чл. 117а. ЗОП през 2023г⁴, показва нагледно законово изменение, което е в унисон с принципа за законност и за предвидимост.

⁴Чл.117а ЗОП (Нов - ДВ, бр. 62 от 2022 г., в сила от 05.08.2022 г.; изм., бр. 108 от 2023 г., в сила от 22.12.2023 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 108 от 2023 г., в сила от 22.12.2023 г.) В случаите по чл. 116, ал. 1, т. 2 и 3 изменение на цената на договор за обществена поръчка в резултат на инфлация, при която съществено са увеличени цените на основни стоки, материали и услуги, които формират стойността на договора, може да се извърши при наличие на финансов ресурс. Изменението се извършва съгласно методика, одобрена с акт на Министерския съвет.

В ЗОП се предвижда изменение на цената на договор за обществена поръчка, но са налице няколко материалноправни условия- инфлационен елемент, наличие на финансов ресурс, методика, одобрена с акт на МС и др.

3. Законодателят не е представил мотиви, с които да аргументира каква е целта на нормата, кое налага да се приеме специална норма, какви са правните аргументи, както и на каква друга законова или конституционна регламентация, се основава.

Не е налице така нар. форсмажорно законодателство по см на пар.2 от ЗНА, което да оправдава липсата на мотиви. Ако принципно се налага „индексиране“ на концесионното възнаграждение по сключени и действащи договори, то предмета на материалноправната уредба следва да е в Закона за концесиите или в Закона за подземните богатства. Ако това „индексиране“ се налага конкретно да се извърши само за 2025г, би следвало да се аргументира какво налага това.

Ако ежегодно ще се индексира с бюджетни закони, то изначално законодателния подход е погрешен, с оглед на рамковия правен ефект на всеки бюджетен закон.

4. Когато едно лице получава разрешение от Министерски съвет за ползване на обект, изключителна държавна собственост, при условията на концесионен режим, то следва да знае в периода за който сключва съответния договор какви са финансовите условия, така както предвижда член 61 и следващите от Закона за

(2) Когато в случаите по чл. 116, ал. 1, т. 1 възложителят предвижда клауза за изменение на цената във връзка с инфлацията по ал. 1, той може да обвърже тази клауза с методиката по ал. 1.

подземните богатства. Ако лицето преди предприемане на действия , свързани с кандидатстване за концесия върху определен обект, има яснота за бъдещи „дължими годишни вноски“, би имало друг финансов план или изобщо друго правно поведение, преди да влезе в правни отношения с държавата.

Категорично е налице както непредвидимост, така и непропорционалност, с приемане чл.5а ЗДБРБ 2025г, което в практиката на Съда на ЕС е нарушение на правото на ЕС.⁵ Принципът за предвидимост е установен в член 13 в АПК и според трайната практика на административните съдилища нарушението му се счита за нарушение на материалноправна норма.

5. В този смисъл се нарушават и права на концесионера, с които деривативно се засягат установени права на приращения от собствеността, с оглед спазването на Протокол 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека. В практиката на СЕС правото на собственост се защитава не само в неговия пряк смисъл, но и в разширен такъв, като напр. право на притежания от добив, реколта, или друго, което произлиза от обекта, който се стопанисва.

6. В случая, макар едната страна да е административен орган, т.е. фактическия състав има и публичноправен характер, то едностранно да се въведе финансово неблагоприятно задължение чрез планов акт и то с преходна и заключителна разпоредба, е пряко нарушение на норми от АПК, ЗНА и на КРБ. Отделно следва да се подчертае, че съгласно чл.34 и 35 от Указа за прилагане на ЗНА, липсват основанията за преходни и заключителни разпоредби, каквато е разпоредбата на пар.5а от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г.

⁵ Дело C-310/99, *Италианска република срещу Комисията*, [2002] ECR I-2289

7. Ако Конституционният съд отмени тази разпоредба, това, че към момента на произнасянето му, „нормата“ вече ще е изчерпала своето действие, не би следвало да има отношение към постановеното решение от Върховния административен съд. Нещо повече, налице е възможност за сезиране на административните съдилища и образуване на други дела, по които да се е приложила тази разпоредба.

Считам, че разпоредбата подлежи на отмяна, независимо че е изчерпала действието си, към момента на постановяване на решението.

В заключение, с оглед изложеното по-горе, мнението ми е, че разпоредбата на пар. 5а от ЗБДРБ за 2025г 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, ал1 от Конституцията на РБългария.

С уважение : проф. Дарина Зиновиева