



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Изм. № 11-03-76

Бх. № 346

София, 26.06 2026 г.

Дата 30.06.2026 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ГЪЛЪБ ДОНЕВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/2026 г.

Относно: Искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. (обн., ДВ, бр. 26 от 2025 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 83 от 2025 г.)

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо от Конституцията на Република България тричленен състав на Осмо отделение, Първа колегия на Върховния административен съд (ВАС) е сезирал Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. (ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г.) (обн., ДВ, бр. 26 от 2025 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 83 от 2025 г.). На 14.04.2026 г. Конституционният съд (КС) е образувал конституционно дело № 9/2026 г. по искането на ВАС, в което са изложени съображения в подкрепа на твърдяното от вносителя несъответствие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 2, чл. 19, ал. 2 и ал. 3 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ).

Оспорената разпоредба предвижда, че 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 искането на вносителя до КС за обявяване на противоконституционност на атакуваната разпоредба е посочено, че с § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. се нарушават конституционната норма за законоустановеност на данъчните задължения (чл. 60, ал. 1 от КРБ), принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ) и разпоредбите на чл. 17, ал. 2 и чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от КРБ, в контекста и на чл. 1 на Протокол № 1 към Конвенцията за защита на 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 6 на същата разпоредба определя вноската като публично държавно вземане“. Според сезиращия 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 ал. 3 от КРБ. Според сезиращия съд „противоконституционното 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 „определянето 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“.

С Определение от 28 май 2026 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Осмо отделение, Първа колегия на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на посочената разпоредба на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд КС е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената възможност и предвид компетентността на министъра на финансите в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на вносителя е неоснователно и необосновано, като излагам подробни съображения конкретно по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспорената норма, както следва:

I. Относно твърденията за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България:

В правната доктрина и в съдебната практика данъчните задължения се дефинират като едностранно наложени от държавата плащания, които имат безвъзмезден и окончателен характер, тъй като срещу тях не се дължи директна насрещна престация, а изпълнението им е гарантирано с държавна принуда. Разпоредбата на чл. 60 от КРБ определя данъците като всеобщо задължение, насочено към осигуряване на необходимия фискален ресурс за финансиране на публичните функции на държавата. Данъците се установяват само със закон и само със закон може да бъде определен техният размер. В тази връзка КС в Решение № 9 от 20.06.1996 г. изрично постановява, че това законово установяване задължително изисква дефинирането на основните елементи, формиращи данъка: обект на облагане, субект на облагане, данъчна основа, данъчна ставка и др.

Вноската по § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. се налага само към ограничен кръг субекти, като задължени са единствено концесионерите по определени концесии за добив на подземни богатства, докато данъците обичайно се основават на общи данъчни факти (доход, имущество, печалба и др.), приложими към неопределен кръг лица.

В хипотезата на § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. задължението за плащане на вноската е свързано с лица със специфичен правен статут. Същото възниква единствено защото лицето е

концесионер и експлоатира държавен природен ресурс. Задължението за плащане на вноската може да се разглежда като специфична финансова тежест, произтичаща от участието в особен режим на ползване на държавна собственост. В подкрепа на изложеното е фактът, че размерът на вноската се формира от 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. От посоченото е видно, че единственият критерий, посочен в закона по отношение на тази вноска, е нейният размер, като същата е предвидена като добавка към концесионното възнаграждение и представлява насрещна престация за това да се експлоатира държавен природен ресурс.

Следва да се има предвид, че мярката е еднократна, няма характеристиките на класически данък, няма данъчна основа, данъчна ставка и данъчен период, а се определя конкретна вноска, базирана на цена за дейност при експлоатиране на държавен природен ресурс.

Данъкът е безвъзмездно, некомпенсирано с насрещна престация плащане, докато годишната вноска е дължима от всеки концесионер, който е получил право да експлоатира държавен природен ресурс. Тази вноска не се дължи от нито едно лице, което не е получило това право.

Разпоредбата на ал. 5 от § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. изрично предвижда признаването на годишната вноска като разход при определяне на корпоративния данък. Това предполага, че законодателят я разглежда като отделна от самия корпоративен данък финансова тежест и я признава като разход за данъчни цели – тя се признава за данъчен разход за целите на облагане с корпоративен данък, т.е. взема се предвид, за да не се постига допълнителен утежняващ ефект върху имуществото/дохода от данъчното третиране на вноската.

Според КС основен компонент на данъка с най-съществено значение за неговия размер е данъчната ставка. Определянето на размера на данъка в зависимост от други критерии противоречи на конституционния императив данъчният закон да съдържа точна и ясна уредба на всички елементи, характеризиращи данъчното задължение. Поради това предвидената вноска няма характеристиките на данък и по отношение на нея не следва да се прилагат принципите на чл. 60 от КРБ, доколкото същият изисква не само разграничаване между подоходните и имуществените данъци, но и недопускане на пренасянето към едната категория данъци на елементи, присъщи на другата.

От друга страна контролът по определянето и внасянето на вноската по ал. 1 от § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. се извършва от министъра на енергетиката, докато контролът по определянето и внасянето на данъците е само и единствено в правомощията на органите по приходите, което също я разграничава от принципа на установяване на данъчните задължения.

В този смисъл разглежданото плащане се характеризира като самостоятелно публично вземане със специфичен характер, обхват и цели. По отношение на формирането на размера годишната вноска е равна 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. Този механизъм съществено се различава от установения в чл. 60, ал. 1 от КРБ принцип данъците да се формират въз основа на доходите и имуществото на данъчнозадължените субекти. От съдържанието на разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е видно, че законодателят е регламентирал ясно и точно задължение със специфичен характер и предназначение, приложимо спрямо ограничен кръг адресати и обвързано с наличието на действащо концесионно правоотношение за добив на подземни богатства. Следователно, обстоятелството, че разглежданата вноска не може да бъде квалифицирана нито като данък, нито като такса, не обосновава противоречие с чл. 60, ал. 1 от КРБ. Напротив, именно ясното определяне на нейния самостоятелен правен характер и предвиждането ѝ в Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. изключва възможността да е налице нарушение на принципа на законоустановеност.

II. Относно твърденията за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България:

По отношение на изложените от вносителя аргументи, че с тази разпоредба се нарушават принципите на правовата държава, с оглед обратното действие на правната норма на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. и липсата на мотиви, представям следните аргументи:

Основен принцип в правото е, че законовите правни норми действат за напред (*ex nunc*). Това правно положение се разглежда като предвидимост на правния ред и като елемент на правната сигурност, като идеята на този принцип е да бъде дадена възможност на лицата да се запознаят с новоприетите правни норми. Може да бъде дадена обратна сила на нормативен акт, но само по изключение и то с изрична разпоредба, като това обратно действие следва да бъде мотивирано. Обратната сила на закона се състои от задължителност на неговите норми спрямо действия и събития, произтекли в минал момент, преди неговото приемане и влизане в сила. Подобно разбиране е изразено от КС в Решение № 14 от 2010 г. по к. д. № 17/2010 г. В мотивите му КС определя, че „...възможността по изключение и при изрично посочване на

закон да се придаде обратна сила означава, че той ще се приложи по отношение на факти, които са настъпили преди влизането му в сила, независимо дали до този момент са били уреждани от друг закон или новият закон ще ги въздигне в юридически факти. Налице е обратно действие, защото новият закон се връща назад във времето, за да признае ново правно действие на факти (събития, обществени отношения), станали преди неговото приемане и обнародване.“

В конкретния случай тази хипотеза е неотнормирана, тъй като оспорената норма не поражда обратно действие за задължените лица. Законодателят изрично е регламентирал в § 5, ал. 8 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., че вноската не е обвързана с дължимите концесионни плащания по концесионните договори. Вноската се дължи независимо от резултатите от дейността на концесионера за текущата година, т.е. тя не е обвързана с това дали се дължи или не концесионно възнаграждение за 2025 г. Следователно, оспорената разпоредба не променя съдържанието на концесионните договори, които са влезли в сила към 31.12.2024 г., не създава обратно действие на нормата и не изменя съществуващите концесионни правоотношения, с което да се нарушава принципа на правовата държава от гледна точка на правната сигурност и предвидимост.

Както в правната доктрина, така и в съдебната практика се прави разграничение между обратно действие на закона, когато той преурежда юридическите факти от момента на тяхното проявление до завършен фактически състав, с който приключва едно правоотношение (ретроактивност *stricto sensu*), и случаите, когато нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили (привидна, несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона). В своята практика КС подчертава, че правилото за неретроактивност е проява на конституционните принципи за правова държава и законност. В мотивите на Решение № 5 от 11.05.2017 г. по к. д. № 12/2016 г. КС приема следното: „...хипотезата на прилагане на новия закон към заварено правоотношение не е равнозначна на обратно действие на новия закон (Решение № 12 от 11.11.2010 г., Решение № 9 от 1996 г., Решение № 10 от 2011 г.). Конституцията не съдържа забрана за обратно действие на правните норми във всички области на правото, а тя произтича от върховенството на правото като конституционен принцип (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и е приложима към хипотезите на ретроактивност *stricto sensu*, когато се нарушава доверието в правната система, правната сигурност и придобити права. Изрична забрана в този смисъл се съдържа единствено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията по отношение на наказателните закони, които предвиждат нови или по-тежки санкции от отменените. Не е

изключен ретроактивен ефект на закона в гражданскоправните отношения и той може да бъде обоснован с публичен интерес, особено ако става дума за правни норми, приети в процес на трансформиране на ценностния фундамент на обществото. 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 и значимостта и спешността на основанията за законодателните промени.“.

Параграф 41 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. определя, че този закон влиза в сила от 1 януари 2025 г., като това правило е в сила и по отношение на § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. Самото съдържание на нормата на § 5 ясно сочи, че същата се прилага само занапред, тъй като тя въвежда задължение, което следва да се изпълни в бъдещ момент, след влизането ѝ в сила. Видно от ал. 1 на цитирания параграф, задължението за концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 от Закона за подземните богатства (ЗПБ) да заплащат годишна вноска се отнася като момент на изпълнение през 2025 г. Това допълнително се потвърждава и от изискването на ал. 2 на същия параграф годишната вноска да се заплаща на четири равни тримесечни части, като изрично се посочва, че плащанията следва да се извършат през 2025 г.

III. Относно твърденията за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията на Република България:

В изложените аргументи в искането на ВАС е посочено, че разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ е в противоречие с чл. 19, ал. 2 и ал. 3 от КРБ, тъй като определена категория концесионери са поставени в по-неблагоприятно положение, с което се нарушава принципът на равнопоставеност на стопанските субекти и се създават предпоставки за нелоялна конкуренция.

Оспорената разпоредба не води до нарушение на принципа на равнопоставеност на лицата. В случая законодателят е определил конкретен кръг лица, спрямо които се прилага § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., като ги е разграничил от останалите правни субекти въз основа на обективен и ясно определен критерий - годишната вноска се отнася за всички концесионери с договори за добив на осемте групи подземни богатства съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗПБ.

Конституционният съд е изяснил в практиката си, че ако за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава нарушаване на

конституционния принцип на равенство пред закона По отношение на стопанските субекти принципът на еднакво третиране има предвид еднакви правни условия за всички стопански и правни субекти, осъществяващи еднакви или сходни дейности в отделен икономически отрасъл, но не непременно еднаквост между всичките многообразни икономически отрасли, нито между различните стопански дейности в рамките на един икономически отрасъл. Равенството пред закона не е еднаквост на всички субекти на едно право или задължение. Такава диференциация, че вноската се дължи само от концесионери с договори за добиване на подземни богатства, а не за всякакъв вид концесия в конкретния случай, не представлява отклонение от принципа на равенство пред закона, тъй като чрез нея се отчитат обективните и субективните особености на определен кръг обществени отношения и лица, за които е необходимо въвеждането на специфична правна уредба.

IV. Относно твърденията за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 17, ал. 2 от Конституцията на Република България:

По отношение на представения от ВАС довод за противоречие на вноската по § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. с разпоредбите на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от КРБ, а не на чл. 17, ал. 2 от КРБ, както е посочил вносителят на стр. 13 от искането си, изразяващо се в лишаване на засегнатите субекти от правото им на собственост върху част от получените от тях приходи, следва да се отбележи, че възприемането на тази логика би довело до извод за противоконституционност на всяко задължение, каквото представлява задължението по § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., въведено със закон в Република България и въобще на всяко публично вземане, поради това, че изпълнението на тези задължения също има като следствие намаляване на стойността на собствеността на задължените лица и би могло да се разглежда като посегателство към тяхната собственост.

В тази връзка голяма част от правните режими, които имат имуществени последици, би следвало да се разглеждат като посегателство над частната собственост.

В заключение, 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 обособена категория правни субекти въз основа на обективен и ясно определен критерий, като

уредбата се прилага еднакво спрямо всички лица, попадащи в нейния обхват. В този смисъл въведената годишна вноска за концесионери с договори за добив на осемте групи подземни богатства съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗПБ, представлява допустимо законодателно разграничение, съответстващо както на конституционния принцип на равенството пред закона, така и на практиката на Конституционния съд в тази сфера.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да оставите без уважение искането на тричленен състав на Осмо отделение, Първа колегия на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. като неоснователно и необосновано.

МИНИСТЪР:

