



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-А, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 609

Дата: 29.06.2026 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

От
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

Чрез:
Адв. Стефан Марчев –
Председател на Висшия адвокатски съвет

по конституционно дело № 9/2026 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 28.05.2026 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) 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.), като е образувал конституционно дело № 9/2026 г.

В отговор на отправената покана до Висшия адвокатски съвет представям настоящето писмено становище.

I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

При анализа на конституционносъобразността на дадена разпоредба от позитивното право Конституционният съд на Република България (КС) изхожда от духа на правната норма и на целия институт, част от който е и атакуваната разпоредба¹.

В настоящия случай атакуваната разпоредба установява ново публично задължение за концесионери по договори за добив на подземни богатства. Това е видно от § 5, ал. 8 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., съгласно която разпоредба: *Внасянето на годишната вноска по ал. 1 не засяга и не е за сметка на дължимите концесионни плащания по концесионните договори по ал. 1.*

Концесиите са основната форма на договорно публично-частно партньорство². Общият правен режим на концесиите обхваща бланкетната норма на чл. 18, ал. 5 от Конституцията на Република България (КРБ), Закона за концесиите и Правилника за прилагането му. За сравнително кратък период от време 1997 - 2002 г възниква и се развива специалният режим на концесиите с приемането на редица закони и подзаконови нормативни актове, които уреждат специфичната материя на отделни видове концесионни обекти, вкл. подземни богатства³.

¹ Решение № 3 от 8.02.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 16/2000 г.

² Марчева, Деяна. Публично-частно партньорство. Автореферат на дисертационен труд, 2011. с. 23.

³ Повече относно историческото развитие на института вж. Вълчева, Красимира. Велева, Ралица. Вълков, Александър. Развитие на института на концесиите в България. - В: Известия на Центъра за стопанско-исторически изследвания. VII/2022, 1. с. 103-116. Първи период в развитието на института на концесиите в България обхваща от Освобождението до Балканските войни (1878 - 1912), войни за национално обединение (1912 - 1918) и след Първата и през Втората световна война (1918 - 1945). Останалите два периода съвпадат с исторически обусловените - Народна република България (1946 - 1990) и Република България (от 1990 г. до момента).

В нормативната уредба концесионният договор за добив на подземни богатства е уреден като сложен правен институт, при който се съчетават публичноправни и договорни елементи. Неговата правна природа не може да бъде сведена нито до обикновен гражданскоправен договор, нито до едностранен административен акт поради смесените фактически състави, които пораждат правоотношението⁴. Концесията за добив на подземни богатства възниква въз основа на властническо решение за предоставяне на право върху обект с особен публичноправен режим, а конкретното съдържание на правоотношението се индивидуализира чрез договор, в който се определят правата, задълженията, срокът, финансовите параметри и условията за осъществяване на концесионната дейност.

Спецификата на този договор произтича преди всичко от предмета му. Подземните богатства са обекти на изключителна държавна собственост по смисъла на чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България („КРБ“). Поради това правото на добив не възниква свободно по силата на частноправната автономия, а се предоставя при условията и по реда на специален закон. Държавата не участва в това правоотношение единствено като равнопоставена договорна страна, а като носител на публична власт, която организира, допуска, контролира и санкционира дейността по добив на подземни богатства⁵.

В Закона за подземните богатства („ЗПБ“) концесионният договор е основният инструмент за индивидуализация на вече предоставеното право на добив с нормативно установени реквизити, предствляващи и съществени елементи на концесионното правоотношение: обекта на концесията; вида на подземното богатство; срока на концесията; правата и задълженията на концесионера; условията за осъществяване на добива; изискванията за опазване на околната среда; реда за контрол; последиците при неизпълнение; както и вида, размера и начина на изпълнение на задължението за концесионно плащане⁶. Финансовият елемент на договора има особено значение, тъй като именно чрез

⁴ Повече в тази връзка вж. в: Радев, Стефан. Горанова, Илонка. Владимирова, Катя. Драганов, Живко. Смесените фактически състави при концесии, обществени поръчки и други форми за управление и разпореждане с публични средства и собственост (Европейски и национални измерения), С: Сиела, 2024.

⁵ Чл. 6 и сл. ЗПБ

⁶ Съгласно чл. 66, т. 7 ЗПБ задължителен реквизит на концесионния договор са: финансовите условия и реда за извършване на дължимите плащания, условия за промяна на размера на концесионното плащане при промяна на нормативната уредба, уреждаща реда за неговото определяне, включително вида и размера на отговорността за неизпълнение на задълженията по договора;

него се постига *икономическият баланс* между правото на концесионера да експлоатира подземното богатство и насрещния имуществен интерес на държавата като концедент.

Концесионното плащане⁷ не е странично задължение. То е съществен реквизит на концесионния договор и изразява стойностния еквивалент на предоставеното право на добив. Неговият размер се определя по нормативно установена методика и се конкретизира в договора. В зависимост от съответния вид подземно богатство и приложимата методика плащането може да бъде обвързано с добитото количество, продажната цена, минимален размер, отчетни периоди и индексация⁸. Следователно размерът на концесионното плащане е част от първоначално установения икономически модел на концесията.

Именно поради това всяко последващо законодателно утежняване на имущественото положение на концесионера следва да бъде преценявано с оглед на принципите на правната сигурност, предвидимостта и закрилата на оправданите правни очаквания. Концесионерът не извършва еднократна стопанска операция, а участва в дългосрочно правоотношение⁹, което предполага предварително планиране, инвестиции, придобиване или осигуряване на вещни права, промяна на предназначението на земи, екологични процедури, техническа подготовка, разходи за инфраструктура и последваща амортизация. Следователно икономическите параметри на договора имат съществено значение за решението на концесионера да участва в процедурата, да сключи договора и да поеме *дългосрочните задължения* по него.

⁷ В терминологичен план следва да се посочи, че „концесионно плащане“ и „концесионно възнаграждение“ се използват с идентичен смисъл в ЗПБ и подзаконовата нормативна уредба по прилагането му. Легално определение за концесионно възнаграждение бе установено в чл. 2 от НАРЕДБА ЗА ПРИНЦИПИТЕ И МЕТОДИКАТА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА КОНЦЕСИОННОТО ВЪЗНАГРАЖДЕНИЕ ЗА ДОБИВ НА ПОДЗЕМНИ БОГАТСТВА ПО РЕДА НА ЗАКОНА ЗА ПОДЗЕМНИТЕ БОГАТСТВА ОТ 1999 Г., отн. ДВ. бр.12 от 30 Януари 2026 г., съгласно която разпоредба: „Концесионното възнаграждение е цената, която концесионерът заплаща на концедента за предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище.“ В новоприетата Наредба за определяне на концесионното плащане за добив на подземни богатства по Закона за подземните богатства, брой: 12, от дата 30.1.2026 г, легалното определение за концесионно плащане гласи: „Концесионното плащане е цената, която концесионерът заплаща на концедента за предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище.“

⁸ Съгласно чл. 61, ал. 1 ЗПБ концесионерът дължи концесионно плащане, чийто размер се определя в зависимост от вида, групата и ценността на подземните богатства, както и от специфичните условия за осъществяване на добива и първичната преработка. Чл. 61, ал. 2 ЗПБ препраща към акт на Министерския съвет относно принципите и методиката за определяне на концесионното плащане, както и границите на минималния и максималния му размер за различните видове и групи подземни богатства. Съгласно чл. 61, ал. 3 ЗПБ размерът, условията и редът за концесионното плащане се определят в концесионния договор, а ал. 5 предвижда, че концесионното плащане се дължи независимо от крайния финансов резултат от дейността на концесионера.

⁹ Концесията за добив се предоставя за срок до 35 години (чл. 36, ал. 1 ЗПБ).

Именно в този контекст следва да бъде разгледана годишната вноска, въведена с § 5, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. („ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г.“).

С тази разпоредба концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства, чиито концесионни договори са влезли в сила към 31 декември 2024 г., са задължени да заплатят годишна вноска за 2025 г. Размерът на тази вноска е определен като равен на сбора от стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. за доставката по договора за добив на подземни богатства и всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката. Съгласно ал. 8 на същата разпоредба: *„Внасянето на годишната вноска по ал. 1 не засяга и не е за сметка на дължимите концесионни плащания по концесионните договори по ал. 1.“*

От съществено значение за конституционността на коментираната уредба е обстоятелството, че Законът за държавния бюджет на Република България за 2025 г. е приет от 51-вото Народно събрание на **21 март 2025 г.**, указът за обнародването му е издаден на **25 март 2025 г.**, а самият закон е обнародван в брой: 26 на ДВ от дата **27.3.2025 г.** Съгласно ал. 2 на § 5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. годишната вноска се заплаща на четири равни тримесечни части, първата от които за първо тримесечие на 2025 г. т.е. месец януари-март – в срок до края на месеца, следващ тримесечието, за което се отнася т.е. април 2025 г. Т.е. задължените лица по § 5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. узнават на 27.03.2025 г., че е обнародван закон, съгласно който дължат „годишна вноска“ за периода януари-март 2025 г., първата част от която са длъжни да внесат до края на месец април 2025 г.

От така установената нормативна уредба следва, че основанието за възникване на новото публично задължение не е нито реалният добив през 2024 г. или 2025 г., нито реализираната печалба, нито актуалното имуществено състояние на концесионера, а наличието на влязъл в сила концесионен договор към определена дата¹⁰. Размерът на задължението също не е обвързан с текущия икономически резултат, а с договореното годишно възнаграждение за предходната 2024 г.

¹⁰ Така и Решение № 11724 от 25.03.2026 г. на АдмС - София по адм. д. № 9087/2025 г.

Процесната разпоредба не представлява класическа ретроактивност *stricto sensu*¹¹, тъй като не преурежда правните последици на вече приключило концесионно правоотношение. Тя обаче притежава ретроактивен ефект в частта, в която възлага *ново публичноправно парично задължение за вече изтекъл период от бюджетната година*. Именно този ефект следва да бъде преценяван през стандартите за правова държава, предварителна законоустановеност на финансовите тежести, защита на оправданите правни очаквания и предвидимост на държавните вземания.

Този ретроактивен ефект обуславя утежненото положение на концесионерите. Те са сключили и изпълнявали концесионните си договори при определена нормативна и договорна рамка, в която финансовите им задължения са били установени чрез концесионното плащане и останалите приложими публичноправни тежести. Впоследствие, чрез годишния бюджетен закон, без предвиден *vacatio legis*, законодателят въвежда допълнителна вноска, която *не замества концесионното плащане и не се приспада от него, а се наслагва върху вече съществуващите задължения*. По този начин не само се променя икономическият баланс на концесионното правоотношение, без това да е резултат от изменение на договора или от предвидена в специалния закон процедура, а се установява *ad hoc* финансова тежест. Поради това и процесната разпоредба би могла да бъде разглеждана като хипотеза на *несъщинска ретроактивност*, съчетана с *реален ретроактивен ефект* по отношение на първото тримесечие на 2025 г.

За целите на преценка конституционносъобразността на процесната разпоредба от значение е не само дали е налице обратно действие *stricto sensu*, а дали законодателят е създал нова публична тежест по начин, който запазва доверието на правните субекти в стабилността и предвидимостта на правния ред. При публичните държавни вземания това изискване има още по-голяма тежест, тъй като адресатите на нормата следва предварително да знаят не само че дължат

¹¹ Пенов, Сашо. Финансово право, Обща част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2025, с. 78 и сл.; В Решение № 5 от 11.05.2017 г. по конст. дело № 12 от 2016 г. КС посочва, че: 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 Конституционният съд, като подчертава, че правилото за неретроактивност е проява на конституционните принципи за правова държава и законност, приема, че „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. от 1996 г., Решение № 10 от 2011 г.).

определено плащане, но и за кой период, на какво основание, в какъв размер и в какви срокове. Когато законът е обнародван в края на март, но възлага задължение за периода от началото на януари, той поставя задължените лица в положение да отговарят имуществено за период, през който задължението не е съществувало като част от позитивното право.

В мотивите към законопроекта за ЗДБРБ за 2025 г., обективирани в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г. от м. февруари 2025 г., процесната вноска е изрично посочена¹². На стр. 52 е отбелязано, че от 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. лв. Посочено е още, че 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 ЗПБ.

Този текст обаче има характер преди всичко на *фискална прогноза за очакван бюджетен приход*, а не на правна обосновка на въведеното публично задължение. В него е посочен очакваният приходен ефект и кръгът на задължените лица, но не са изложени мотиви относно правната природа на вноската, липсата на целева предназначеност, причините за избора на концесионното плащане за 2024 г. като база, съотношението ѝ с вече дължимото концесионно възнаграждение, както и причините, поради които именно тази категория концесионери следва да бъде натоварена с допълнителна имуществена тежест.

Следва да се посочи, че в *първоначалния проект* на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. бе предвидено въвеждане на **самостоятелен данък върху добива на подземните богатства**. Тази мярка не бе формулирана като еднократна вноска, а като трайна данъчна тежест, установена в специалния законов режим на подземните богатства.

По-конкретно, в проекта бе предвидено изменение на Закона за подземните богатства чрез създаване на нова глава трета „а“ с наименование „Данък върху добива на подземните богатства“, включваща разпоредбите на чл. 64а — 64о.¹³ Този законодателен подход показва, че **първоначалното намерение на вносителя бе да създаде нов вид данъчно задължение, нормативно установено**

¹² <file:///C:/Users/Admin/Downloads/UMTBF-2025-2028-motivi-18%2002%2025.pdf>

¹³ <file:///C:/Users/Admin/Downloads/ZDBRB%202025.pdf>

в Закона за подземните богатства и приложимо към лицата, осъществяващи добив на подземни богатства по смисъла на този закон.

Това намерение се потвърждава и от Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025—2028 г. от м. декември 2024 г., посочена като мотиви към първоначалния законопроект. В нея мярката бе изрично обозначена като „данък върху добива на подземни богатства“. Посочено е, че тя се предлага във връзка с необходимостта от преодоляване на бариерите за актуализиране на концесионните плащания за лицата, добиващи подземни богатства по смисъла на Закона за подземните богатства. Като цел е посочено постигането на *актуално ниво на заплащане* за правото на добив на подземни богатства на територията на страната, които са изключителна държавна собственост.

В подробната обосновка към мярката бе посочено, че задължено лице за данъка следва да бъде всяко лице, получило концесия за добив по смисъла на Закона за подземните богатства. Аргументите за въвеждането му са свързани с твърдяното несъответствие между икономическата изгода от добива и размера на дължимите концесионни плащания, с продължителността на концесионните договори, с остарялата методика за определяне на концесионните възнаграждения, както и с обстоятелството, че подземните богатства представляват невъзобновим природен ресурс — изключителна държавна собственост. По този начин в мотивите бе изградена обосновка именно на данък, чиято цел бе посочено, че е да осигури по-справедливо разпределение на икономическите ползи от добива между концедента и концесионера.

Последващото развитие на законодателния процес обаче показва съществена трансформация на първоначалната идея. След обществената и секторна реакция срещу предвидения данък върху добива на подземните богатства, тази конструкция бе заменена с еднократната вноска за 2025 г.

Оттук би могъл да се изведе извод за конституционноправната оценка на процесната уредба. Мотивите към първоначалната мярка са мотиви за въвеждане на данък върху добива на подземните богатства, а не мотиви за въвеждане на еднократна годишна вноска с различна правна конструкция. Остава неясно каква е правната аргументация (не политическа) на законодателя, който се отказва от данъчен режим и го заменя с „вноска“; защо тази вноска се дължи само за 2025 г.; защо нейният размер се определя чрез стойността на дължимото годишно

концесионно плащане за 2024 г.; нито бидейки „вноска“ защо тя постъпва като общ приход в държавния бюджет без целева предназначеност.

Следователно между първоначално мотивираната законодателна идея и окончателно приетата правна уредба съществува съществено разминаване. Обоснована е била данъчна мярка, но е приета вноска; мотивирана е била постоянна данъчна конструкция, но е въведено еднократно бюджетно задължение; аргументирана е била необходимост от облагане на добива като икономическа дейност, но приетата уредба използва като база вече дължимо концесионно плащане за предходен период. Това разминаване ясно очертава конституционната недопустимост на процесната вноска.

II. ПРАВНА ПРИРОДА НА ГОДИШНАТА ВНОСКА ПО § 5, АЛ. 1 ПЗР на ЗДБРБ ЗА 2025 г.

При анализа на конституционносъобразеността на дадена финансова тежест КС винаги анализира правната ѝ природата¹⁴. Така в *Решение № 6 от 01.10.2002 г. по к. д. № 9/2002 г.* КС е разгледал уредба, с която законодателят е въвел задължителни финансови отчисления в областта на физическото възпитание и спорта. Макар тези плащания да не са били квалифицирани като класически данък или такса, съдът ги е преценявал според тяхната действителна публичноправна същност и според конституционните изисквания към налагането на имуществени тежести.

В *Решение № 13 от 31.07.2014 г. по к. д. № 1/2014 г.* Конституционният съд се произнася по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 6, т. 2 и т. 3 от *Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г.* С тези разпоредби, чрез бюджетния закон, са създадени нови текстове в *Закона за енергията от възобновяеми източници* — чл. 35а, чл. 35б, чл. 35в и чл. 73, с които се въвежда т.нар. такса за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия.

¹⁴ Решение № 22 от 10.12.1996 г. по к.д. № 24/1996 г.; Решение № 3 от 09.02.1996 г. по к. д. № 2/1996 г.; Решение № 3 от 8.02.1996 г. по к. д. № 2/1996 г.; Решение № 9 от 20.06.1996 г. по к. д. № 9/1996 г.; Решение № 31 от 24.11.1998 г. по к. д. № 24/1998 г.; Решение № 6 от 22.04.2002 г. по к. д. № 9/2002 г.; Решение № 4 от 4.06.2013 г. по к. д. № 11/2013 г.; Решение № 2 от 4.02.2014 г. по к. д. № 3/2013 г.; Решение № 13 от 31.07.2014 г. по к. д. № 1/2014 г.

Фактическата конструкция на оспорената уредба е особено близка до разглежданата годишна вноска на концесионерите, тъй като и в двата случая чрез закон за държавния бюджет се въвежда допълнително публичноправно парично задължение спрямо ограничена категория стопански субекти. При ЗДБРБ за 2014 г. това са производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия. Таксата е определена по формула, включваща преференциалната цена и количеството изкупена електрическа енергия, като размерът ѝ е 20 на сто. Задължението се удържа и внася от обществения доставчик или крайните снабдителни, а невнесените суми подлежат на събиране като публични вземания по реда на ДОПК.

КС приема, че законодателят неправилно е квалифицирал задължението като „такса“ и че чл. 35а, ал. 1 ЗЕВИ противоречи на чл. 60, ал. 1 КРБ. Решението е относимо доколкото КС изрично подчертава, че въвеждането на допълнителни финансови задължения трябва да бъде обосновано, прозрачно и съобразено с характера на съответната публична тежест. Несигурността от допълнителни и немотивирани разходи вреди на стопанските субекти, особено в регулирани сектори.

Решението е относимо към процесната годишна вноска на концесионерите доколкото показва, че законодателят не може чрез бюджетен закон да въведе допълнително публично финансово задължение за ограничена категория стопански субекти, без ясно да обоснове неговата правна природа, насрещност, основание, пропорционалност и съответствие с равните условия за стопанска дейност. Както при таксата върху производителите на енергия от вятър и слънце, така и при годишната вноска на концесионерите, формалното наименование на задължението не е решаващо. Решаващо е дали неговата действителна правна и икономическа същност отговаря на конституционните изисквания към публичните имуществени тежести.

Особено относимо към разглежданата проблематика е и *Решение № 31 от 24.11.1998 г. по к. д. № 24/1998 г.* В него КС се произнася по искане на главния прокурор за установяване на противоконституционност на чл. 50, т. 2 от Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите. Оспорената разпоредба е уреждала един от източниците за набиране на средства във фонд „Рехабилитация и социална интеграция“, а именно *вноски* от юридически лица, извършващи застрахователна дейност. Размерът на тези вноски е бил определен

като 1 на сто от сумите, внесени от собственици на моторни превозни средства по застраховка „Гражданска отговорност“.

Фонд „Рехабилитация и социална интеграция“ е бил създаден със Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите като фонд към Министерския съвет, със статут на юридическо лице и извънбюджетна приходно-разходна сметка със специално предназначение. Следователно въведеното задължение не е било данък, нито такса в класическия смисъл, а задължителна вноска в специален извънбюджетен фонд.

Конституционният съд се позовава на вече формираната си практика по Решение № 8 от 1997 г. по к. д. № 3/1997 г. Според съда Конституцията не предвижда възможност държавата едностранно, дори със закон, да задължава физически и юридически лица да заплащат вноски върху постъпленията от правомерна дейност в различни ведомствени или управленски фондове. Такива фондове могат да съществуват, но когато не става дума за данък, средствата им следва да се набират по доброволен или вътрешноведомствен път.

Особено съществен е изводът на КС относно равните условия за стопанска дейност. Съдът отчита, че държавата има конституционно задължение да осигурява особена закрила на лицата с увреждания. Това обаче не означава, че законодателят може да възложи тежестта за финансиране на тази публична функция само върху една ограничена категория стопански субекти — в случая застрахователите. КС приема, че не е обяснено защо именно и само застрахователните дружества следва да бъдат натоварени с тези имуществени утежнения.

Поради това съдът установява противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Всички търговци, независимо дали са разграничени по предмет на дейност — застрахователи, банки, инвестиционни посредници — или по правноорганизационна форма, имат гарантирани еднакви правни условия за извършване на стопанска дейност. Когато законодателят натоварва само застрахователите с вноски към специален фонд, той създава неравнопоставеност между стопанските субекти и нарушава конституционното изискване за еднакви правни условия за стопанска дейност.

Решението е относимо към процесната годишна вноска на концесионерите, защото и в двата случая законодателят въвежда задължително публичнопублично

имуществено задължение за ограничена категория стопански субекти, без то да носи класическите правни белези на данък или такса. Както при вноската на застрахователите във фонд „Рехабилитация и социална интеграция“, така и при годишната вноска на концесионерите, възниква въпросът дали е допустимо държавата едностранно да натовари само определен сектор с допълнителна публична тежест, основана на правомерно извършвана стопанска дейност.

От Решение № 31/1998 г. следва един принципен извод: когато държавата въвежда задължителна вноска, която не е данък и не е такса срещу конкретна услуга, тя трябва да има ясно конституционно основание и да не нарушава равните условия за стопанска дейност. Не следва да се приема, че е достатъчно плащането да бъде наречено „вноска“ и да бъде установено със закон. Необходимо е да бъде обосновано защо именно съответната група субекти следва да понесе тази тежест, каква е връзката между тяхната дейност и целта на плащането, както и дали това натоварване не представлява произволно прехвърляне на публична функция върху ограничен кръг частноправни субекти.

В настоящия случай процесната годишна вноска се налага само върху концесионери за добив на подземни богатства, без да е ясно дали представлява данък, такса, компенсационно плащане, фондова вноска или друг вид публично вземане. Тя се основава на правомерно упражнявана стопанска дейност и се наслага върху вече дължимото концесионно плащане. Доколкото законодателят не е посочил конституционно допустима причина защо именно тази група стопански субекти следва да бъде натоварена с допълнително публично задължение, уредбата е сходна с тази по Решение № 31/1998 г.

Относно правната природа на процесната вноска следва да се посочи, че тя не може да бъде определена като типично концесионно плащане. Концесионното плащане е елемент от договора и се определя по специалния режим на ЗПБ и приложимата методика.

Процесната вноска не е уговорена в договора, не е част от методиката за определяне на концесионното възнаграждение и не се отчита като изпълнение на вече дължимото концесионно плащане. Тя представлява самостоятелно публично вземане, въведено едностранно със закон, което се събира по реда на ДОПК.

Въпреки изричното посочване в § 5, ал. 6 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., че годишната вноска е публично държавно вземане не е посочено какъв вид публично държавно вземане е тя.

Видовете публични държавни вземания са посочени в чл. 162, ал. 2 ДОПК.

Следва да се подкрепи становището на ВАС, че вноската не притежава белезите на такса. В своята практика КС следва разбирането, че разграничителният белег между данък и такса е елементът услуга. Основанието за плащане на таксата е ползването на услуга или предизвикване на действие на държавен орган в полза на платеща на таксата. Таксата се заплаща срещу извършена услуга и размерът се определя с оглед на разходите по извършване на услугата¹⁵. При процесната вноска такава насрещност липсва. Тя не се дължи за предоставяне на ново право, за издаване на разрешение, за административно обслужване или за конкретна дейност на публичен орган. Концесионерът вече разполага с предоставеното му право по силата на концесионния договор, а насрещната имуществена престаия за това право е концесионното плащане.

За разлика от таксите, процесната вноска проявява редица белези, характерни за данъка.

В нормативната уредба не е установено легално определение за понятието „данък“. Съгласно чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България („КРБ“) гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Съгласно чл. 60, ал. 2 КРБ данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон. В чл. 162 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) данъкът е посочен наред с всички останали публични държавни и общински вземания. Данъкът е посочен и като бюджетен приход (парично постъпление) в § 1, т. 29 от допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за публичните финанси (ЗПФ).

Изхождайки от нормативната уредба: данъкът следва да бъде определен само със закон¹⁶; размерът му се определя при съобразяване доходите и имуществото на гражданите¹⁷; той е публично държавно вземане и

¹⁵ Решение № 4 от 4 юли 2013 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 11 от 2013; г.; Решение № 9 от 20.06.1996 г. на Конституционния съд по конституционно дело № № 9/1996 г., Решение № 11 от 01.07.2003 г. на Конституционния съд по конституционно дело № № 9/2003 г., Решение № 10 от 26.06.2003 г. на Конституционния съд по конституционно дело №. № 12/2003 г.

¹⁶ Принцип за законоустановеност на данъците

¹⁷ Принципи на съразмерност на данъците

държавен/общински приход (парично постъпление за съответната бюджетна година).

Липсата на легално определение предполага дефинирането на понятието за данък от правната теория и съдебна практика.

В правната теория са давани различни определения за понятието „данък“. Във финансовоправната теория данъците са определяни като основната и най-значима категория **финансови бюджетни приходи**¹⁸ - плащания, с които държавата обременява лицата, върху платежните сили на които тя може да разпорежда по силата на властта, която има и при това по начин, който тя установява едностранно непосредствено върху тях – върху техните доходи и владяни от тях имоти¹⁹. Данъците са дефинирани и като **редовни бюджетни приходи**, които са невъзвръщаеми, безвъзмездни, определени по общ начин за определени категории облагаеми обекти и лица, установени са едностранно и са в полза на държавата и в тежест на граждани и организации²⁰.

В по-старата данъчноправна теория данъкът е определян като **публичноправно отношение**, създадено по силата на едно публичноправно волеизявление, какъвто е данъчният закон²¹. Данъците е посочвано, че се установяват чрез действията и разпорежданията на органи на публичноправната власт, успоредно с предписаното съдействие и подчинение на данъчнозадължените лица²².

В правната теория преобладава определението за данък като парично, невъзвръщаемо **плащане** в полза на държавата или общините, установено със закон, срещу което държавата не е длъжна да предостави насрещна престация²³. Това определение отчита възприетото определение за данък от

¹⁸ Петко Стоянов в Стоянов, Петко. Основни начала на финансовата наука. С: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2004, с. 259 ги нарича: „най-големите проходаиотточници на финансовото стопанство“. Така и Петров, Валери. Финансово право. София: Нова звезда. 2019. с. 255.

¹⁹ Стоянов, Петко. Основни начала на финансовата наука. С: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2004, с. 258.

²⁰ Петров, Валери. Финансово право. София: Нова звезда. 2019. с. 255 и сл. 285 и сл.

²¹ Стоянов, Петко. Данъчно право. София: Издателство на Българската академия на науките. 1994. с. 26. §2 от Първи раздел, Общо учение за данъка и за данъчните закони, б. А. Основни понятия, е наименован „Данъкът като правоотношение“.

²² Пак там.

²³ Пенев, Сашо. Финансово право. Специална част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. 2020, с. 208. Стоянов, Иван. Финансово право. София: Сиела, 2017, с. 348; Стоянов, Иван. Стоянов. Данъчно право. София: Сиела, 2016, с. 23. Кучев, Страшимир. Кучев, Юрий. Данъчно право. С. 1997. с. 38. Стоянов, Петко. Данъчно право. Изд. на БАН, 1994, с. 22.

основоположниците на финансовоправната наука, а именно данъците като „плащания, с които държавата обременява лицата, върху платежните сили на които тя може да разпорежда по силата на властта, която има и при това по начини, които тя установява едностранно непосредствено върху тях – върху техните доходи и влядани от тях имоти“²⁴.

Представените определения в правната теория, в която данъкът се разглежда като плащане са сходни: „Безвъзмездно плащане на парични суми в приход на бюджета в определени размери и срокове“²⁵; „Невъзвръщаемо, безвъзмездно, парично плащане в полза на държавата, установено със закон в тежест на физическите и юридическите лица, субекти на данъчни задължения“²⁶; „Парични, невъзвръщаеми плащания в полза на държавата, установени със закон, срещу които държавата не е длъжна да предостави насрещна контрапрестация“²⁷; и „Възникнало по силата на закона невъзвръщаемо и безвъзмездно плащане, с което държавата и общините обременяват физическите и юридическите лица, за да посрещнат финансовите си нужди и да изпълняват публичните си функции“²⁸.

Данъкът е определян и като **принудителна удържа**, извършвана от публичната власт върху имуществото на индивидите предвид справедливото разпределение между тях на тежестите на държавните задължения²⁹, както и като възникнало по силата на закона едностранно, безвъзмездно, публичноправно и **парично задължение**, с което държавата и общините обременяват лицата, за да посрещнат финансовите си нужди, и да изпълнят други публични функции³⁰. Данъците като парични задължения се установяват по общ начин за всички данъчно задължени лица³¹.

В най-новата данъчноправна литература са представени следните определения за данък: „безвъзмездна, невъзвръщаема, еднократна или повтаряща

²⁴ Стоянов. Петко. Основни начала на финансовата наука. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2004. Фундаменталният труд на Петко Стоянов в издаден за първи път през 1926 г. Преиздаден през 1933 г., 1946 г. и 2004 г. Така и Ангелов. Ангел. Финансово право на НРБ. София: Наука и изкуство, 1960. с. 237.

²⁵ Ангелов. Ангел. Финансово право на НРБ. София: Наука и изкуство, 1960. с. 237.

²⁶ Михайлова, Савина. Димитрова. Евелина. Ръководство по финансово право на Република България. София: Тилид. 1996. с. 174.

²⁷ Кучев, Страшимир. Финансово право. София: Листра. 2004, с. 161.

²⁸ Минкова. Ганета. Чилова. Нина. Помагало по данъчно право. София: Сиела. 2019. с. 73.

²⁹ Кучев. Страшимир. Кучев. Юрий. Данъчно право. С. 1997. с. 8-9 при разглеждане различните теории за същността на данъка.

³⁰ Минкова. Ганета. Данъчни задължения. София: Сиела. 2012. с. 20.

³¹ Пенев. Сашо. Финансово право. Специална част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. 2020. с. 211.

се задължителна вноска в определен от закона паричен фонд, установена във всичките си елементи едностранно със закон, по общ начин, в тежест на гражданите и техните организации, чието изпълнение е скрепено със специалната правна принуда на финансовия изпълнителен процес³² и „невъзвръщаемо парично постъпление в полза на държавата или общините, възникнало по силата на закона и дължимо от гражданите и техните организации при съобразяване размера на доходите и имуществото им, срещу което държавата не дължи конкретна престация и при неизпълнение на задължението за плащане разполага с правната власт да събере дължимите парични суми принудително“³³.

Различните определения за данък в правната теория са възприемани и в съдебната практика. Най-многобройни са съдебните решения, в които се посочва, че данъкът е публично държавно вземане³⁴. Това е разбираемо предвид посочването му като такъв в чл. 162, ал. 2, т. 1 ДОПК.

В съдебната практика е възприето виждането, че данъкът е субективно право на държавата³⁵. Предвид неизменната корелативна връзка между правата и задълженията изрично е посочвано и че на „това публично субективно право на държавата съответства задължението на гражданите, закрепено в чл. 60, ал. 1 от Конституцията, за заплащане на данъци и такси, установени със закон, съобразно своите доходи и имущество“³⁶. В най-новата финансовоправна литература като един от основните юридически белези на данъците е посочвано именно, че те представляват публично субективно право на държавата да получи определена парична сума. На това право съответства корелативно задължение на данъчно задълженото лице, което е конституционно установено.³⁷

³² Димитрова, Евелина. Корпоративно данъчно право. С: Просвета, 2023.

³³ Митева, Ани. За понятието данък. В: Годишник на Софийски университет "Св. Климент Охридски" Юридически факултет. Том 90. Университетско издателство "Св. Климент Охридски", 2024, стр. 36-64, ISSN 0081-1866.

³⁴ Тълкувателно решение № 1 от 07.05.2009 г. по тълк. д. № 1 / 2009 г. на Върховен касационен съд, ОСНК; Решение № 117 от 26.02.2019 г. по т. д. № 211 / 2018 г. на I състав на Окръжен съд - Стара Загора; Решение № 117 от 26.02.2019 г. по т. д. № 211 / 2018 г. на I състав на Окръжен съд - Стара Загора; Решение от 14.12.2021 г. по адм. д. № 512/2021 г. на Административен съд - Велико Търново; Присъда № 20 от 16.08.2016 г. по н. о. х. д. № 285 / 2016 г. на Окръжен съд - Шумен; Присъда № 32 от 29.05.2014 г. по н. о. х. д. № 274 / 2014 г. на I състав на Окръжен съд - Бургас; Присъда № 91 от 04.04.2017 г. по н. о. х. д. № 445 / 2017 г. на HO 16 състав на Софийски градски съд; Решение № 117 от 26.02.2019 г. по т. д. № 211 / 2018 г. на I състав на Окръжен съд - Стара Загора.

³⁵ Решение № 180 от 21.1.2014 г. по н. д. № 164/2013 г. на Апелативен съд - Бургас;

³⁶ Решение № 509 от 17.12.2019 г. по в.н.о.х.д. № 1101/2019 г. на Софийски апелативен съд, Наказателна колегия.

³⁷ Пенков, Сашо. Финансово право. Специална част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. 2020. с. 209.

В практиката си КС е разглеждал данъците и като „публичноправно вземане на държавата“³⁸, „държавно вземане“³⁹, задължително фиксирано публичноправно плащане⁴⁰.

Особено практическо значение има многократно посочваното от КС изискиване за законоустановеност на данъците във всичките им елементи: данъчен обект, данъчен субект; данъчна основа, данъчна ставка и данъчна единица⁴¹.

В обобщение следва да се посочи, че в основната си част доктриналните определения за данък са сходни при изграждането на основните юридически белези⁴² на данъците, а именно:

- Едностранното им, законово определяне от държавата по общ начин за всички данъчнозадължени лица;
- невъзвръщаемост;
- безвъзмездност;
- непрехвърлимост; и
- възможност за принудителното им събиране.

Процесната вноска проявява редица белези, характерни за данъка. Тя е парично, невъзвръщаемо, безвъзмездно и едностранно установено публичноправно задължение, дължимо в полза на държавния бюджет. Срещу нейното плащане държавата не предоставя конкретна насрещна престация. Изпълнението ѝ е обезпечено с публичноправна принуда, включително чрез издаване на акт за установяване на публично държавно вземане и принудително събиране по реда на ДОПК. В този смисъл тя има данъкоподобен характер, независимо от използваното от законодателя наименование.

При процесната годишна вноска обаче липсват ясно определени данъчен обект и данъчна основа. Данъчният обект (обект на облагане) се определя

³⁸ Решение № 2 от 30 януари 1997 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 26/96 г.; Решение № 3 от 9 февруари 1996 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 2/96 г.

³⁹ Решение № 5 от 29 юни 2000 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 4/2000 г.

⁴⁰ Решение № 6 от 1 октомври 2002 г. на Конституционния съд по к.д. № 9/2002 г.; Решение № 8 от 17 юни 1997 г. на Конституционния съд по к.д. № 3/97 г.; Решение № 4 от 9 април 2019 г. на Конституционния съд по к.д. № 15/2018 г.

⁴¹ Решение № 4 от 9 април 2019 г. на Конституционния съд по к.д. № 15/2018 г.

⁴² Юрическите белези на данъците са систематизирани в учебните курсове по данъчно право и съвременната финансовоправна литература - вж. Кучев. Страшимир. Кучев. Юрий. Данъчно право. С. 1997, с. 14; Пенев. Сашо. Финансово право. Специална част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. 2020, с. 209-213.

като имуществена и оценима в пари даденост, проявлението на която като юридически факт обуслава възникването на данъчното задължение (доход, печалба, собственост върху имущество, сделка, определена дейност)⁴³. В конкретния случай задължението не е обвързано с доход, печалба, имущество, оборот, реален добив или стойност на фактически извлечено подземно богатство през периода, за който се дължи. Размерът е механично привързан към договореното годишно възнаграждение за 2024 г. и към други данъци и такси, когато такива са дължими. Така законът използва предходен договорен финансов показател като база за ново публично задължение, без да отчита актуалната икономическа способност на концесионера и изобщо наличието на оценима в пари даденост, която да обуслава възникването на данъчно задължение. Данъчната основа от своя страна представлява определената по ред, предвиден в закона стойност на обекта на облагане⁴⁴. Именно чрез нея се индивидуализира количественото измерение на облагаемия обект и се създава необходимата връзка между фактическия състав на публичното задължение и неговия размер. В случая обаче законодателят използва като отправна точка договореното годишно концесионно възнаграждение за предходен период, без ясно да уреди дали то функционира като обект на облагане, като данъчна основа, като измерител на икономическа изгода или единствено като техническа база за изчисляване на ново публично вземане. Тази неяснота е съществена, тъй като при публичните имуществени тежести не е достатъчно законът формално да посочи размера или начина на изчисляване на задължението; необходимо е ясно да бъдат определени както основанието, така и обектът и основата, върху която се начислява дължимата сума.

Така процесната вноска е не само с неясен правен характер, но и при установяването ѝ е налице липса на достатъчно определена облагаема база. Законът не посочва самостоятелен обект, чиято стойност да се измерва чрез данъчната основа, нито въвежда критерии, свързани с реалния добив, приходите, печалбата, икономическата изгода или актуалната имуществена способност на концесионера през 2025 г. Вместо това той препраща към вече договорено концесионно плащане, което по своята природа е *насрещна*

⁴³ Пенев, Сашо. Финансово право. Обща част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2025, с. 211

⁴⁴ Пак там

престация по концесионното правоотношение, а не стойност на нов обект на облагане. Поради това уредбата не позволява да се установи каква именно стойност законодателят облага и защо тя е приета за основа на новата публична имуществена тежест.

Наред с данъците, митните сборове, задължителните осигурителни вноски, държавните и общинските такси, глобите, имуществените санкции и други изрично посочени вземания, в чл. 162, ал. 2, т. 2 ДОПК са посочени като публични вземания и „**други вноски, установени по основание и размер със закон**“. Тази категория има общ и допълващ характер. Тя допуска съществуването на публични парични задължения, които не са данъци, такси или осигурителни вноски в тесния смисъл на понятието, но които законодателят е квалифицирал като публични вземания и е определил по основание и размер.

В нормативната уредба съществуват различни видове такива вноски. Общото между тях е *целевата предназначеност* на паричното плащане - целевост на паричната вноска. Това плащане винаги е предназначено да обезпечи определена публичнозначима или общественозначима цел. Именно тази целева обвързаност отличава вноските от общите данъчни приходи. При вноските законодателят не въвежда абстрактно задължение за попълване на бюджета, а създава специално парично задължение, функционално свързано с определен фонд, риск, сектор, група лица или публична политика. Като примери могат да бъдат посочени вноските във фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“, целевите вноски във Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ (ФСЕС), годишните вноски за социално отговорно поведение по Закона за хазарта, както и годишните и извънредните вноски към фондовете за реструктуриране във финансовия сектор. Общото между тях е, че са установени със закон, имат публичноправен характер и подлежат на събиране по реда, предвиден за публичните вземания. Различията между тях обаче са съществени и именно чрез тези различия може да бъде очертана спецификата на годишната вноска на концесионерите за добив на подземни богатства, въведена със Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г.

На първо място, следва да се съпостави *основанието за възникване* на отделните вноски. При вноските във фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ основанието е участието на работодателя в трудовоправни отношения, от които потенциално могат да възникнат гарантирани вземания на

работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя. Тези вноски имат социалноосигурителна и гаранционна функция. Те са свързани с риска от неплатежоспособност на работодателя и с необходимостта от създаване на фондов механизъм за защита на работниците и служителите. Законът за гарантираните вземания урежда специализиран фонд към Националния осигурителен институт за изплащане на такива вземания, а размерът на вноските се определя ежегодно със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване.

При вноските към фонд „Сигурност на електроенергийната система“ основанието е участието на определени енергийни предприятия в регулиран сектор, който има висока степен на обществена значимост и нормативна обвързаност. Тези вноски са свързани с финансовото стабилизиране на електроенергийната система, с покриване на нормативно определени разходи и с осигуряване на устойчивост на плащанията в сектора. Самият фонд има за цел да подпомага финансовата стабилност и разплащанията в енергийната система.

При целевите вноски във ФСЕС, въведени чрез бюджетни закони или преходни разпоредби, основанието отново се свързва с енергийния сектор и с необходимостта от финансиране на конкретни мерки, разходи или компенсации. Макар и тези вноски да могат да бъдат въведени чрез бюджетни или преходни законови разпоредби, те обикновено са обвързани с предварително съществуваща секторна структура — ФСЕС — и с нормативно определено предназначение на събраните средства. В този смисъл тяхната правна логика се вписва в специален секторен механизъм.

При годишните вноски за социално отговорно поведение по Закона за хазарта основанието е упражняването на хазартна дейност — дейност, която поради своя предмет е поставена под засилен държавен контрол. Чл. 10а от Закона за хазарта урежда задължение за организаторите на хазартни игри да правят годишни вноски за социално отговорно поведение, като законът посочва размерите според вида на организираната хазартна дейност. Тук вноската има превантивна и социална функция, свързана с ограничаване или компенсиране на обществените рискове, които хазартната дейност поражда.

При вноските към фондовете за реструктуриране във финансовия сектор основанието е участието на кредитни институции и инвестиционни посредници в сектор, който поражда системен риск. Тези вноски имат стабилизационна, гаранционна и превантивна функция. Те се събират с оглед финансиране на мерки

по реструктуриране и предотвратяване на неблагоприятни последици за финансовата система. В специалното законодателство са уредени годишни и извънредни вноски, а Българската народна банка ежегодно определя индивидуални годишни вноски за съответните субекти.

В този контекст годишната вноска на концесионерите за добив на подземни богатства, въведена с § 5 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. се различава значително по своето основание, механизъм за определяне на размера ѝ и предназначение. Нейното основание не е участие във фондов механизъм, не е специфичен секторен риск, не е необходимост от гарантиране на права на трети лица, не е финансиране на регулаторен или стабилизационен фонд, нито е компенсиране на ясно индивидуализирана обществена вреда. Основанието е единствено наличието на действащ към 31 декември 2024 г. концесионен договор за добив на подземни богатства.

Съществено различие се наблюдава при *начина на определяне на размера*. При вноските във фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ размерът се определя ежегодно със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване и е обвързан с трудовите възнаграждения, т.е. с обективен показател, свързан с риска, който фондът покрива. В практическите разяснения се посочва, че вноските са за сметка на работодателя, а размерът им се определя за всяка календарна година и не може да бъде по-голям от определен процент от brutното трудово възнаграждение.

При вноските във ФСЕС размерът е обвързан с приходи или други показатели на участниците в електроенергийния сектор. Тяхната логика се основава на връзка между участието в регулирания сектор и финансовата необходимост от поддържане на неговата стабилност. При фондовете за реструктуриране размерът се определя чрез специални правила, свързани с рисковия профил, задълженията или участието на съответната институция в системата. Това позволява по-ясна връзка между размера на задължението и икономическата или системна значимост на задълженото лице.

При вноските по Закона за хазарта размерът е фиксиран или диференциран според вида на хазартната дейност. Макар и тук да е възможен въпрос за пропорционалност, законът все пак въвежда видова диференциация според характера на дейността и обществените рискове, които тя поражда.

Обратно, годишната вноска на концесионерите за добив на подземни богатства се определя в размер, равен на стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. и всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката. Този критерий не е обвързан с реалния добив през 2025 г., с печалбата, с приходите, с имуществото на концесионера или с конкретна услуга, предоставяна от държавата. Той използва предходно договорено концесионно възнаграждение като база за ново публично задължение. Следователно размерът не отразява актуалната икономическа способност на задълженото лице.

На следващо място, различие се наблюдава при *предназначението на събраните средства*. При фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ средствата имат ясно социално предназначение — изплащане на гарантирани вземания при несъстоятелност на работодателя. При ФСЕС средствата са насочени към стабилизиране на електроенергийната система. При целевите вноски във ФСЕС предназначението е свързано с конкретни разходи или компенсационни механизми в сектора. При годишните вноски за социално отговорно поведение средствата са свързани с политики за превенция и ограничаване на негативните последици от хазарта. При фондовете за реструктуриране средствата са предназначени за финансиране на мерки по реструктуриране и овладяване на системен риск.

При годишната вноска на концесионерите за добив на подземни богатства липсва аналогична фондова или целева структура. Вноската се внася в приход на държавния бюджет по сметка на Министерството на енергетиката. Тя не е обвързана с фонд, от който да се финансират конкретни дейности, свързани с опазването, възстановяването или управлението на подземните богатства. Не е предвидена и специална насоченост към компенсиране на вреди, гарантиране на трети лица или стабилизиране на секторен механизъм. Това я доближава по икономическа и бюджетна функция до данъците, които също поначало нямат индивидуализирана целева предназначеност, а служат за общо финансиране на държавните разходи. Разликата обаче е, че данъците са изрично конституционно уредена категория публични вземания и подлежат на специфичните изисквания на чл. 60 и чл. 84, т. 3 от Конституцията. Процесната вноска, макар да функционира като общ бюджетен приход, не е квалифицирана и уредена като данък, нито са ясно определени нейните данъчноправни елементи, вкл. връзка с доходите или имуществото на задължените лица.

Следва да се отчете и връзката между вноската и вече съществуващите задължения на задължените лица. При вноските във фонд „Гарантирани вземания“, във ФСЕС, по Закона за хазарта и към фондовете за реструктуриране задължението е част от самостоятелен публичноправен режим. То не се наслагва върху индивидуално договорено възнаграждение между държавата и задълженото лице. Напротив, то е елемент от общ секторен режим, който важи за определена категория субекти поради характера на тяхната дейност.

При концесионерите положението е различно. Те вече дължат концесионно плащане, което е съществен реквизит на концесионния договор и представлява имуществената престация за предоставеното право на добив. Годишната вноска по § 5 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. не замества това плащане, не го намалява и не се приспада от него. Тя се добавя към вече договореното и нормативно определено концесионно възнаграждение. **По този начин се създава двойно финансово натоварване върху същото икономическо правоотношение — веднъж чрез концесионното плащане и втори път чрез допълнителната публична вноска.**

Следва да се направи разграничение и според *времения ефект на уредбата*. Вноските във фонд „Гарантирани вземания“, ФСЕС, по Закона за хазарта и към фондовете за реструктуриране обичайно са част от траен нормативен режим, който адресатите могат да предвидят при упражняване на съответната дейност. Те съществуват като елемент от специалното секторно законодателство или от установена фондова система.

Годишната вноска на концесионерите е въведена чрез годишен бюджетен закон за 2025 г. и е обвързана с вече съществуващи концесионни договори, влезли в сила към 31 декември 2024 г. Следователно **тя засяга правоотношения, чиито финансови параметри вече са били установени.**

Предвид изложеното разграничение между процесната годишна вноска и вноски, попадащи в приложното поле на чл. 162, ал. 2, т. 2 ДОПК би могла да се изведе и конституционносообразността на всяка една от тях. При фондовите вноски конституционната им допустимост е защитена чрез наличието на ясно предназначение, специален фонд, връзка със секторен риск, общо приложение спрямо определена категория субекти и относително предвидим механизъм за определяне на размера. При годишната вноска на концесионерите тези стабилизиращи елементи липсват. Не е налице фондова насоченост, няма ясно обособена компенсаторна функция, няма връзка с текущия икономически

резултат, няма насрещна престация и няма интегриране в специалния режим на концесионното плащане.

Поради това и вноската, установена в § 5 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. не би могла да бъде определена като публично държавно вземане по чл. 162, ал. 2, т. 2 ДОПК доколкото правните ѝ белези ясно очертават данъкоподобната ѝ същност.

III. ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА § 5, АЛ. 1 ПЗР НА ЗДБРБ ЗА 2025 г.

Противоконституционност на процесната вноска се извежда на първо място от начина, по който тя е въведена във времето, в контекста на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ.

Изрично посочено е във финансовоправната доктрина е, че една от особеностите на влизането в сила на нормите на свързаните с държавния, общинските и бюджетите на социалноосигурителните фондове финансови закони се състои в това, че те обикновено влизат в сила от 1 януари на съответната година след приемането и обнародването им. Това правило се е прилагало и исторически независимо от обществено-икономическото устройство.⁴⁵ Сроктът между обнародването и влизането в сила на закона (*vacatio legis*) обикновено е по-дълъг от три дни, за да могат приложителите да се запознаят със съдържанието на закона и поради разбирането, че гражданите трябва предварително да знаят за задълженията, възлагани им с данъчните закони, което води и до предвидимост при прилагането им⁴⁶. В Решение № 22 от 10.12.1996 г. по конст. Дело № 24 от 1996 г. КС по повод прилагането на принципа на правовата държава спрямо държавните вземания, съдържащ се в чл. 4, ал. 1 КРБ е приел: *„Принципът на правовата държава, съдържащ се в тази разпоредба, освен всичко означава и това, че основите на правовия ред, заложиени в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти. Естествена последица от този принцип е изискването за предварителна законоустановеност на държавните вземания. Още повече това е така, когато се касае за третирането на дадено вземане в*

⁴⁵ Пенев, Сашо. Финансово право, Обща част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2025, с. 57-61, с. 70

⁴⁶ Пак там.

*приходната част на държавния бюджет: то трябва предварително да е определено по законов път като такова“.*⁴⁷

В настоящия случай от съществено значение за преценката относно конституционособразността на коментираната уредба е конкретната хронология на приемането, обнародването и влизането в сила на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. Както бе посочено, законът е приет от 51-вото Народно събрание на 21 март 2025 г., указът за обнародването му е издаден на 25 март 2025 г., а самият закон е обнародван в ДВ, бр. 26 от 27 март 2025 г. Същевременно съгласно § 5, ал. 2 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. годишната вноска се заплаща на четири равни тримесечни части, като първата част — за първото тримесечие на 2025 г., т.е. за периода януари—март 2025 г. — следва да бъде внесена в срок до края на месеца, следващ тримесечието, за което се отнася, а именно до края на април 2025 г.

Така задължените лица по § 5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. узнават едва на 27 март 2025 г., че е обнародван закон, по силата на който те дължат нова „годишна вноска“ и за вече почти изтекъл период — първото тримесечие на 2025 г. При това първата част от тази вноска следва да бъде внесена в изключително кратък срок — до края на следващия месец. Това законодателно разрешение практически лишава адресатите на нормата от реална възможност предварително да съобразят икономическото си поведение, финансовото си планиране и изпълнението на концесионните си договори с новата публична имуществена тежест.

По този начин със закон, обнародван на 27 март 2025 г., се въвежда задължение, което обхваща период, започнал на 1 януари 2025 г. и почти изцяло изтекъл към момента на запознаване със закона от неговите адресати.

Подобен подход е несъвместим с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 КРБ, тъй като подкопава изискванията за правна сигурност, предвидимост и предварителна законоустановеност на държавните вземания. Когато законодателят въвежда ново публично имуществено задължение, особено такова, което постъпва в приходната част на държавния бюджет, неговите адресати трябва да могат предварително да узнаят както самото основание на задължението, така и неговия размер, падеж и времеви обхват. В случая това

⁴⁷ Пак там, с. 71

изискване не е спазено, тъй като задължението е въведено едва в края на първото тримесечие, но се отнася и за същото това тримесечие.

Ето защо хронологията на приемането и обнародването на ЗДБРБ за 2025 г. представлява *самостоятелен аргумент* за противоконституционност на § 5 ПЗР. Тя показва, че процесната вноска не е била предварително установена по начин, който да позволи на концесионерите да предвидят и планират изпълнението ѝ. Напротив, законодателят е създал нова публичноправна тежест с незабавно действие спрямо вече започнал и почти изтекъл отчетен период, което е в противоречие с конституционните изисквания за правова държава, правна сигурност и предвидимост на публичните вземания.

На следващо място, ако се приеме, че вноската е данък или данъкоподобно задължение е налице явно противоречие с чл. 60 КРБ с вече изложените аргументи в раздел II.

Ако се приеме, че вноската не е данък, то правната ѝ природа остава неясна. Това обстоятелство обосновава наличието на противоконституционността на уредбата поради противоречие отново с чл. 4, ал. 1 КРБ. В практиката си КС многократно е посочвал, че правовата държава изисква ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба⁴⁸. Противоречивата, неясна или взаимноизключваща се нормативна уредба е нарушение на принципа на правовата държава⁴⁹. КС е посочвал и че „Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията“⁵⁰. В правовата държава всички - и управляващи, и управлявани, са еднакво подчинени на правото и са равни пред закона⁵¹. Правовата държава изисква не само формално наличие на закон, но и качество на закона. Законът следва да бъде ясен, предвидим, непротиворечив и съразмерен. Въвеждането на допълнително данъкоподобно публично задължение с неясна природа чрез преходни и заключителни разпоредби на годишен бюджетен закон спрямо вече сключени концесионни договори не отговаря на този стандарт.

На следващо място **правната сигурност** като елемент на правовата държава предполага стабилност на вече възникналите правоотношения, особено когато те

⁴⁸ Решение № 3 от 21.03.2012 г. на КС по к. д. № 12/2011 г.

⁴⁹ Пак там

⁵⁰ Решение № 12 от 1.XI.1994 г. на КС на РБ по конст. д. № 12/94 г.

⁵¹ Решение № 2 от 14.02.2023 г. на КС по к. д. № 1/2022 г.

имат дългосрочен инвестиционен характер. Концесионерът следва да може да предвиди основните финансови последици от договора, включително концесионните плащания и другите публични тежести, които са съществували към момента на поемане на задълженията. Когато впоследствие държавата въвежда ново публично вземане, изчислено върху вече договорено възнаграждение за предходна година, тя нарушава оправданите правни очаквания на адресатите на нормата.

Оспорената разпоредба противоречи и на чл. 17 КРБ, доколкото засяга правото на собственост. Всяко публично парично задължение представлява намеса в имуществената сфера на задълженото лице. Такава намеса може да бъде допустима, ако е предвидена със закон, преследва легитимна цел и е пропорционална⁵². В случая обаче не е налице пропорционалност на мярката. Вноската се дължи независимо от текущия финансов резултат, независимо от реалния добив и независимо от това дали концесионерът е в състояние обективно да осъществява добивната дейност. Законът не предвижда механизъм за индивидуализация, намаляване или освобождаване при несъразмерност.

Допълнително следва да се отчете, че концесионерът вече понася редица други публични и договорни тежести: концесионни плащания, минимални плащания, индексации, данъци, такси, разходи за вещни права, разходи за промяна на предназначението на земи, екологични и технически задължения. Когато върху тази съвкупност от тежести се наслагва нова годишна вношка, която по размер се определя с оглед вече дължимото възнаграждение за предходна година, се създава риск от прекомерно имуществено обременяване.

Противоречие може е налице и с чл. 19, ал. 2 и ал. 3 КРБ. Законът следва да създава еднакви правни условия за стопанска дейност и да закриля инвестициите и стопанската инициатива. Оспорената разпоредба обаче въвежда допълнителна тежест само за определена категория стопански субекти — концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства с договори, влезли в сила към 31 декември 2024 г. Този критерий е формален и времеви. Той не е свързан с печалбата, добива, оборота, икономическите резултати или каквато и да е конкретна полза, реализирана през 2025 г.

⁵² Решение № 13 от 14.11.2000 г. на КС по конст. д. № 11/2000 г.; Решение № 7 от 10.04.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 1/2001 г.

По този начин се създава възможност сходни стопански субекти да бъдат третирани различно единствено въз основа на датата на влизане в сила на концесионния договор. Освен това концесионерите за добиви на подземни богатства се поставят в по-тежко положение спрямо други концесионери, без да е ясно защо именно тази категория следва да понесе допълнителна бюджетна тежест. Диференциацията сама по себе си не е недопустима, но тя следва да бъде обективно оправдана, разумна и пропорционална⁵³. При липса на такава обосновка е налице риск от нарушаване на равните условия за стопанска дейност.

Особено значение има и обстоятелството, че вноската е въведена чрез Закона за държавния бюджет. Традиционно в българската правна литература бюджетът се разглежда като финансов план⁵⁴. В Решение № 17 от 1995 г. на КС по к.д. № 13 от 1995 г. е посочено, че "Разликата между закон във формален и закон в материален смисъл не е необходимо тук да бъде подробно разисквана. Ежегодните бюджетни закони са закони във формален смисъл само защото под наименованието "закон" те са гласувани от Народното събрание. В основното, същинското си съдържание те не съдържат правни норми".

В литературата е обосновавано твърдението, че финансовите планове не са източници на правото⁵⁵. Въпреки това следва да се подчертае тяхната задължителност. Наред с другите нормативни актове финансовите планове определят поведението на органите, длъжностните лица и гражданите⁵⁶. Обстоятелството, че неизпълнението на финансовия план не влече юридическа отговорност не променя това обстоятелство. Финансовият план се издава от държавен орган и е задължителен за по-долустоящия орган дори без да има нормативен характер⁵⁷. Поради това и обвързващата сила на актовете, макар и

⁵³ Решение № 1 от 11.11.1993 г. на КС на РБ по конст. д. № 32/92; Решение № 1 от 27.01.2005 г. на КС по конст. д. № 8/2004 г.; Решение № 3 от 13.04.2006 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/2006 г.; Решение № 8 от 11.10.2013 г. на КС по к. д. № 6/2013 г.; Решение № 8 от 12.05.1999 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/99 г.; Решение № 11 от 2.10.2012 г. на КС по к. д. № 1/2012 г.; Решение № 11 от 3.12.2009 г. на КС по к. д. № 13/2009 г.

⁵⁴ Така Ангелов, Ангел. Финансово право на Народна Република България. София: Държавно издателство "Наука и изкуство", 1960, с. 72; Ангелов, Ангел, Костов, Милчо. Финансов план и финансова правна норма. София: Наука и изкуство, 1972, с. 42; Злататев, Емил, Христофоров, Веселин. Финансово право на НР България. София: ВИИ Карл Маркс, 1983, с. 40; Кучев, Страшимир. Финансово право. София: Листра, 2004, с. 141. Стоянов, Иван. Финансово право, София: Снела, 2017, с. 321; Димитров, Валери. Финансово право. София: Нова Звезда, 2019, с. 66; Пенев, Сашо. Финансово право, Обща част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 57-61; Пенев, Сашо. Финансово право, Специална част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 9-20.

⁵⁵ Димитров, Валери. Цит. съч., с. 66.

⁵⁶ Ангелов, Ангел. Цит. съч., с. 72

⁵⁷ Пенев, Сашо. Финансово право, Обща част... с. 57.

различна в зависимост от йерархията им, е винаги еднаква и всички актове, издадени въз основа на закона и по прилагане на закона, обвързват със същата сила, както обвързва самият закон⁵⁸.

Задължението за изпълнение на финансовия план от своя страна се различава от задължението за изпълнение на една правна норма⁵⁹. Особеното се състои в това, че финансовият план предвижда за осъществяване определени задачи⁶⁰. Поради това и бюджетът би могъл да се разглежда като една *прогноза* за приходите и разходите за следващата календарна година⁶¹, с което предназначението му следва да се изчерпи.

Така, бюджетният закон има годишен характер и основното му предназначение е да предвиди приходите и разходите на държавата за съответната бюджетна година. Когато чрез преходни и заключителни разпоредби на такъв закон се въвежда ново материалноправно задължение, което засяга съществено вече съществуващи концесионни правоотношения, възниква въпрос за допустимостта на използвания законодателен инструмент.

Ако целта на законодателя е била да преуреди финансовия режим на концесиите за добив на подземни богатства, това следва да бъде извършено чрез изменение на специалния закон, при ясни мотиви, оценка на въздействието, преходни правила и съобразяване на вече сключените договори. Въвеждането на еднократна или годишна публична тежест чрез бюджетния закон следва да се определи като фискална мярка *ad hoc*, а не за систематично и предвидимо развитие на концесионния режим. Това е несъвместимо с изискванията на правовата държава.

Процесният законов режим е довел и до противоречива съдебна практика по прилагането му. Така, с Решение № 11724 от 25.03.2026 г. по адм. д. № 9087/2025 г. АССГ, 54 състав, разглежда жалба на „Терекс и Ко“ АД срещу АУПДВ № Е-АУПДВ-4/23.06.2025 г., с който е установено публично държавно вземане за първа тримесечна част от годишната вноска по § 5 ПЗР на ЗДБРБ за

⁵⁸ Пенев, Сашо. Финансово право, Обща част...с. 58.

⁵⁹ Повече относно разграничението между финансов план и финансова правна норма вж. в Ангелов, Ангел, Костов, Милчо. Финансов план и финансова правна норма. София: Наука и изкуство, 1972; Пенев, Сашо. Финансово право, Обща част. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, с. 57 и сл.

⁶⁰ Ангелов, Ангел. Финансово право на Народна Република България. София: Държавно издателство "Наука и изкуство", 1960, с. 72.

⁶¹ Стоянов, Иван. Цит съч., на стр. 320 и сл. представя различните теории за същността на бюджета, една от които е бюджетът като инструмент за отчетност във финансовото стопанство.

2025 г. в размер на 14 245,03 лв. главница и 251,09 лв. лихва. Съдът приема жалбата за неоснователна, като изхожда от разбирането, че при наличие на действателен към 31.12.2024 г. концесионен договор и дължимо концесионно възнаграждение за 2024 г. са осъществени законовите предпоставки за възникване на вноската. Съставът приема, че АУПДВ е издаден от компетентен орган въз основа на оправомощителна заповед на министъра на енергетиката и че спорното вземане е установимо по реда на чл. 166 ДОПК като публично държавно вземане.

Обратно, с Решение № 21303 от 28.05.2026 г. по адм. д. № 7242/2025 г. АССГ, 12 състав, разглежда жалба на същото дружество срещу АУПДВ № Е-АУПДВ-3/23.06.2025 г., издаден за друго концесионно правоотношение — договор от 17.03.2016 г. за находище „Борово“, влязъл в сила на 20.03.2023 г., като с акта са установени 11 143,67 лв. главница и 196,42 лв. лихва. При сходна нормативна основа съдът приема жалбата за изцяло основателна, като поставя акцент върху особеностите на концесионното плащане по договора, начина на определянето му според добитото количество и минималния размер, както и върху съотношението между въведената вноска и принципите на публичното право, включително релевантността на практиката на Съда на Европейския съюз относно допълнителни тежести при минни дейности.

Противоречието в съдебната практика по прилагането на процесния законов режим не представлява самостоятелно основание за противоконституционност, но е съществен аргумент за нормативна неяснота и непредвидимост на уредбата, доколкото при сходни факти и идентична правна рамка съдебните състави достигат до противоположни изводи относно законосъобразността на актовете, издадени въз основа на § 5 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г.

Когато една и съща разпоредба, приложена към сходни отношения, поражда противоположни съдебни изводи, това показва, че нормативният текст не дава достатъчно ясен отговор относно правната природа на задължението, неговото основание, неговото съотношение с концесионното плащане и неговата конституционна допустимост.

В публичноправната материя подобна неяснота би могла да се определи като особено проблематична. Публичните имуществени задължения следва да бъдат установени по начин, който позволява на адресатите им *предварително* да определят обема на своите задължения и последиците от неизпълнението им. Ако самите съдилища не достигат до единно разбиране относно приложението на

разпоредбата, това засилва извода, че законът не отговаря на изискванията за качество на правната уредба.

В обобщение следва да се посочи, че *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.

Допълнително,

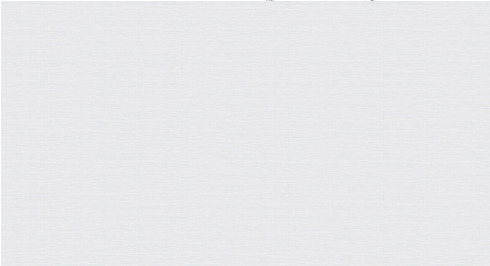
- *Годишната вноска*, установена в § 5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 проявява съществени белези на данъкоподобно публично задължение, но без ясно определени данъчен обект и данъчна основа и без да обвързва размера на задължението с доходите или имуществото на задълженото лице в противоречие с чл. 60 КРБ и трайната практика на КС.
- *Годишната вноска* не би могла да се определи като „друга вноска“ по чл. 162, ал. 2, т. 2 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 още по-ясно очертава неясната ѝ правна природа в противоречие с чл. 4, ал. 1 КРБ.
- С въвеждането ѝ е нарушен принципът на предвидимост на публичните вземания и изискването за предварителна законоустановеност на държавните вземания, установени в правната доктрина и практика на КС (Решение № 22 от 10.12.1996 г. по конст. дело № 24 от 1996 г.).
- Процесната разпоредба не представлява класическа ретроактивност *stricto sensu*. Тя обаче притежава ретроактивен ефект в частта, в която възлага ново публичноправно парично задължение за вече изтекъл период от бюджетната година. Именно този ефект следва да бъде преценяван през стандартите за правова държава, предварителна законоустановеност на финансовите тежести, защита на оправданите правни очаквания и предвидимост на държавните вземания.
- Чрез вноската се нарушава икономическият баланс на концесионните договори, доколкото тя се *наслагва* върху договореното концесионно плащане, без да го замества или намалява.
- Уредбата води до непропорционална намеса в правото на собственост и нарушаване на равните условия за стопанска дейност.

- Въвеждането на подобна данъкоподобна тежест чрез годишен бюджетен закон, а не чрез систематична промяна в специалното концесионно законодателство, е несъвместимо с изискванията за стабилност, предвидимост и нормативна последователност.
- Противоречивата първоинстанционна съдебна практика потвърждава, че уредбата не е достатъчно ясна и поражда несигурност относно правата и задълженията на адресатите ѝ.

Предвид изложеното,

От името на Висшия адвокатски съвет на Република България изразявам становището, че § 5, ал. 1 ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 17, чл. 19, ал. 2 и ал. 3 и чл. 60 от Конституцията на Република България, доколкото въвежда непропорционална публична имуществена тежест с неясна правна природа, с което се нарушава правната сигурност, защитата на собствеността, равните условия за стопанска дейност и конституционните изисквания към публичните вземания.

С уважение:



Адв. Стефан Марчев

Председател на Висшия адвокатски съвет