



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 369-КД
Дата 30.07.2026

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на енергетиката

28.7.2026 г.

X E-11 -00-232/28.07.2026

per. №

Signed by: Ani Georgieva Darzhanlieva

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

1000, София, бул. „Дондуков“, № 1

Към per. № E-11-00-232/28.05.2026 г.

Чрез ССЕВ

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 9 от 2026 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В Министерството на енергетиката (МЕ) с горецитирания номер е постъпило Ваше определение от 28.05.2026 г. по конституционно дело № 9 от 2026 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС), за установяване на противоконституционност 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.) във връзка с разглежданото от него административно дело № 192/2026 г.

С определението е допуснато за разглеждане по същество искането на тричленен състав на ВАС, в което се твърди несъответствие на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 2, чл. 19, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ, Конституцията, Основния закон), министърът на енергетиката е конституиран като заинтересована страна и е предоставена възможност за представяне на писмено становище по предмета на делото.

Във връзка с горното и като заинтересована страна по конституционното дело изразявам следното становище:

С разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 от Закона за подземните богатства (ЗПБ), 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. Съгласно следващите алинеи на същия параграф годишната вноска за 2025 г. се заплаща на четири равни тримесечни части, както следва: за първо, второ и трето тримесечие на 2025 г. - в срок до края на месеца, следващ тримесечието, за което се отнасят, а за четвърто тримесечие на 2025 г. - в срок до 30 ноември 2025 г. Вноските се внасят в приход на държавния бюджет по сметка на Министерството на енергетиката, а за невнасянето им в срок се дължат лихви съгласно Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания. С § 5, ал. 6 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. вноската по ал. 1 е определена за публично държавно вземане.

За да бъде дължима вноската по § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., е необходимо да са изпълнени следните предпоставки: да е налице влязъл в сила договор за предоставена концесия за добив на подземни богатства към 31.12.2024 г. и да е налице концесионно възнаграждение за 2024 г.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от КРБ Република България е правова държава. Органите, носители на публична власт, при упражняването ѝ следва да се ръководят от предвиденото в Конституцията и законите на страната. В тази връзка в искането си ВАС сочи, че нормата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. има обратно действие, доколкото засяга съществуващи вече правни връзки и по този начин влиза в противоречие с принципа на правовата държава.

Това твърдение не може да бъде споделено, поради обстоятелството, че при вноската по § 5, ал. 1 липсва същинско обратно действие (истинска ретроактивност). Съгласно правната доктрина, същинско обратно действие е налице тогава, когато един закон променя правните последици на юридически факти, които са се осъществили и са приключили изцяло в миналото. При него законът се намесва в миналото, за да промени юридически факти, които са се осъществили и са завършили напълно действието си (напр. погасени давностни срокове или приключили правоотношения). Подобна намеса е конституционно нетърпима. При несъщинското обратно действие новият закон засяга заварени, но текущи правоотношения. Той променя правния режим занапред, като засяга бъдещите последици на юридически факти, настъпили преди влизането му в сила.

Атакуваната разпоредба урежда възникването на публично задължение за плащане на вноската за 2025 г., което се отнася занапред (ex nunc) и засяга текущ бюджетен период (2025 г.). Обстоятелството, че критерият за определяне на задължените субекти е сключен договор към минал момент, не представлява проява на обратно действие. Единствено базата за изчисляване на вноската е определена посредством юридически факти, настъпили в минал момент - концесионно възнаграждение за 2024 г. Този елемент на разпоредбата представлява обективен икономически критерий за съобразяване на финансовия капацитет на задължените лица, а не ревизия на минали правоотношения.

Независимо че в случая не става въпрос за обратно действие на разпоредбата, считам, че ретроактивността е конституционно допустима, когато държавата регулира продължаващи за дълъг период от време правоотношения, каквито са концесионните, за да отговори на актуалните икономически реалности.

Принципът на „правовата държава“ изисква законите да бъдат приемани по надлежния ред и да притежават необходимата яснота. В този случай разпоредбата на § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е приета от компетентния за това орган (Народното събрание), оправомощен съгласно чл. 84, т. 1 от Конституцията да приема, изменя, допълва и отменя законите, в рамките на специалната бюджетна процедура на базата на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г., която е изготвена на основание чл. 79 от Закона за публичните финанси и е надлежно обнародвана в „Държавен вестник“. Текстът ѝ ясно определя задължените субекти

(концесионери към 31.12.2024 г. по договори за предоставяне на концесии за добив по реда на ЗПБ), начина за определяне на годишната вноска, сроковете за внасянето ѝ (на тримесечни части през 2025 г.), получателя на прихода (Министерството на енергетиката) и приложимия ред за принудително изпълнение (Данъчно-осигурителния процесуален кодекс). Всичко това и законовата квалификация на вноската като публично държавно вземане въвежда задължението в нормативната уредба на страната и изключва всяко неправилно тълкуване и прилагане.

Противно на посоченото в искането на сезирация състав на ВАС поддържам тезата за наличие на мотиви за приемането на атакувания параграф, като основният такъв е осигуряването на допълнителни приходи в държавния бюджет за 2025 г. и компенсиране на дефицита чрез временно повишаване на финансовия ангажимент на добивния сектор.

По този начин се постига преразпределяне на печалбите в сектора, тъй като към момента на приемане на ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. концесионерите на подземни богатства в Република България оперират при благоприятни пазарни цени на суровините в световен мащаб, докато концесионните им договори предвиждат ниски концесионни възнаграждения/ плащания. Въвеждането на вноската е обусловено от обществения интерес част от генерираните от концесионерите ползи да бъдат върнати обратно в държавата.

Кумулативното натрупване на редовното концесионно плащане и новата едногодишна вноска не надхвърля средните европейски нива на фискална тежест за съответните браншове. След заплащането ѝ в патримониума на концесионерите остава достатъчен дял от приходи, които гарантират покриването на оперативните разходи, изпълнението на екологичните ангажименти за рекултивация и поддържането на нормална възвръщаемост на инвестициите.

В този случай действията на Народното събрание са в съответствие с прогласения от Конституцията стремеж към установяване на социална държава. Когато пазарните реалности покажат съществена диспропорция между договорени преди години концесионни възнаграждения/ плащания и реализираните приходи от националното богатство (например рязък скок в цените на златото, металите, строителните и скалнооблицовъчните материали), законодателят разполага с легитимното право да защити обществения интерес чрез приемането на нормативни промени.

Считам за необходимо да посоча, че вноската представлява временна регулация преди подготвяната законова реформа за намиране на трайно решение. Преобладаващата част от договорите за предоставяне на концесия за добив на подземни богатства се сключват за срок от 25 - 35 години, като често биват и удължавани. Концесионното възнаграждение/плащане по действалите в продължение на две десетилетия договори е съобразно Наредбата за принципите и методиката за определяне на концесионното възнаграждение за добив на подземни богатства по реда на Закона за подземните богатства, приета с Постановление № 127 на Министерския съвет от 21 юни 1999 г. (обн., ДВ, бр. 59 от 1999 г., изм., ДВ, бр. 46 от 2007 г.) (Наредбата от 1999 г.). Тази наредба е основният нормативен акт, въз основа на който са изчислявани на концесионните възнаграждения до отмяната ѝ на 30 януари 2026 г. с приемането на Наредбата за определяне на концесионното плащане за добив на подземни богатства по Закона за подземните богатства (обн., ДВ, бр. 12 от 2026 г.) (Наредбата от 2026 г.). Предвид наличието на диспропорция между непроменените в продължение на години концесионни възнаграждения/плащания и развиващата се финансово-икономическа реалност, публичният интерес и справедливата оценка на националното богатство стоят по-високо от частната воля на договарящата се страна - концесионер.

За неоснователно намирам и твърдението за дискриминационен подход и нарушение на принципа на равенство пред закона (чл. 6, ал. 2 от КРБ) спрямо останалите концесионери в държавата.

Законодателят е предвидил вноската по § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. да е дължима от всички концесионери с действащи договори за концесии с предоставени по реда на Закона за подземните богатства права за добив от всички групи подземни богатства, посочени в чл. 2, ал. 1 от ЗПБ. В този смисъл няма освобождаване от заплащане на дължимата вноска на концесионери, добиващи само определена група подземно богатство, предоставяно по реда на ЗПБ, което да поставя едни концесионери в по-благоприятно положение спрямо други.

Диференциация при определянето на публични задължения е допустима, стига тя да се основава на обективен признак. В случая е налице дълбоко и фундаментално разграничение между концесиите по общия Закон за концесиите (ЗК) и тези по специалния ЗПБ. Видно от чл. 25, ал. 1 от ЗК концесиите за подземни богатства се предоставят и изпълняват при условията

и по реда на ЗПБ. Концесиите по ЗК имат за предмет предоставянето на неизчерпаеми ресурси, изграждането на публична инфраструктура или предоставянето на обществени услуги, при които водещ е оперативният риск за задоволяване на обществени потребности, като държавата често субсидира тази дейност. Напротив, концесиите по ЗПБ нямат характер на обществена услуга, а представляват чисто стопанско изземване, потребление и търговска реализация на ограничени, невъзобновяеми природни богатства, които са изключителна собственост на държавата съгласно чл. 18, ал. 1 от КРБ. Тази специфична правна и икономическа природа на концесиите по ЗПБ напълно обосновава отделяне на концесионерите по договори за добив на подземни богатства в самостоятелна категория за целите на еднократното публично вземане, посредством еднократната годишна вноска.

Видно от горното, може да се направи обоснован извод, че вноската е предвидена за целия сектор, осъществяващ добив на подземни богатства по реда на ЗПБ, като по този начин в съответствие с чл. 19, ал. 2 от КРБ се създава и гарантира на всички концесионери по предоставени концесии за добив на подземни богатства еднакви правни условия за стопанска дейност и се предотвратява злоупотребата с монополизма и нелоялната конкуренция.

Дългосрочните концесионни договори за добив на подземни богатства не осигуряват на търговците (концесионерите) абсолютен имунитет срещу промени в публичното право и фискалната политика на страната. Всеки субект на пазара може да предвиди възможността държавата за период от няколко десетилетия (съгласно ЗПБ договор за предоставяне на концесия може да се удължава до 50 г.) да упражни фискалния си суверенитет за попълване на бюджетните дефицити, особено в сектори, свързани с национални природни ресурси.

Конституцията на Република България не забранява въвеждането на еднократни имуществени вземания с фискален характер, но изисква те да бъдат уредени с нормативен акт от степента на закон, който да дефинира всички елементи на правоотношението. В случая законодателят изцяло е изпълнил тези изисквания, като в текста на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. ясно е посочил субектите на задължението за вноска (лицата, притежаващи качеството концесионер по ЗПБ) и точния ред за изчисляване на размера на дължимата вноска. Поради тази причина не съществува каквото и да е основание за твърдение, че е налице неяснота или произволно определяне на публичното вземане.

Размерът на вноската е определяем, като е съобразен с приходите на задължените субекти от ползването на изключителната държавна собственост. Той не е произволно фиксирана сума, а е поставен в директна зависимост от стойността на дължимото концесионно плащане за предходната година. Последното се изчислява като процент от стойността на реално добитите количества или от нетните приходи от продажби, размерът на вноската автоматично се саморегулира спрямо реалния пазарен мащаб, оборота и финансовия капацитет на всеки конкретен концесионер. Концесионери, които през предходния период не са осъществявали реален добив, дължат само минимално концесионно плащане, определено с наредба на Министерския съвет - чл. 61, ал. 3 от ЗПБ. Размерът на вноската е по-висок за концесионери, които осъществяват добив в по-големи обеми, респективно имат по-високи приходи от дейността, и по-нисък за тези, които осъществяват добив в по-малки обеми.

Твърдението, че вноската представлява скрито, едностранно или принудително изменение на уговореното концесионно възнаграждение/плащане, не може да бъде споделено, тъй като двата института притежават напълно различен правен режим, източник и функции.

Концесионното възнаграждение/плащане по чл. 61, ал. 1 от ЗПБ представлява законово регламентирано вземане по облигационно правоотношение, дължимо от концесионера на държавата като възмездно възнаграждение за предоставеното му изключително право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище. Неговият размер е нормативно закрепен в издадените на основание ЗПБ Наредбата от 1999 г. и Наредбата от 2026 г. Определя се в зависимост от вида, групата и ценността на подземните богатства, както и от специфичните условия за осъществяване на добива и първичната преработка.

Концесионното възнаграждение/плащане се изчислява върху пазарната стойност на brutния добив или фиксирани натурални показатели за единица количество добито подземно богатство. То се дължи от момента на влизане в сила на концесионния договор, като законът ясно разграничава периодите на подготвителна дейност от периода на фактически добив. В съответствие със ЗПБ и с оглед защита на държавния интерес, приетата подзаконова уредба и решенията на Министерския съвет за предоставяне на концесии за добив предвиждат задължение за минимално концесионно плащане. Последното представлява абсолютният долен праг на дължимата сума, гарантиращ

предвидим фискален приход, под който стойността за съответния период не може да падне, дори ако реалният обем на добива е нисък или нулев. Тази правна постановка е обусловена от обстоятелството, че предоставянето на концесия за добив от дадено находище дава право само и единствено на концесионера да добива подземни богатства - изчерпаема суровина, изключителна държавна собственост. Докато е в сила даден концесионен договор правото на добив от находището на подземни богатства - изключителна държавна собственост, е изцяло в патримониума на концесионера, и държавата не може да предостави на друго лице правото да добива от същото находище. Това е и основната причина за нормативното предвиждане за минимално концесионно плащане - без значение дали даден концесионер добива или не подземни богатства от предоставеното му находище, никой друг не може да ползва тази държавна собственост.

Важно е да се отбележи и че с цел защита на финансовите интереси на всеки отделен концесионер, при сключването на договор за предоставяне на концесия по реда на ЗПБ, страните като вземат предвид различните минно-геоложки характеристики на съответното находище и периода на експлоатация се договарят за точния размер на минималното концесионно плащане. Съответно при подписването на договора всеки концесионер се е съгласил с размера на минималното концесионно възнаграждение/плащане, което дължи независимо от финансовия резултат и осъществения добив.

От значение за фискалната политика на държавата е и допълнителният механизъм за преразпределянето на полученото концесионно плащане. Нормативната уредба на чл. 61, ал. 5 от ЗПБ задължава част от концесионното плащане в размер на 50 на сто да се превежда директно по бюджетите на общините по местонахождение на концесионните площи, с цел компенсиране на местните общности за екологичната и инфраструктурната тежест, а при находище със запаси в обем до 500 000 куб.м, цялото концесионно плащане се превежда по бюджетите на съответните общини. Тази нормативна уредба също показва ангажираността на законодателя към защита на обществения интерес.

Вноската по § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. и договореното концесионно възнаграждение/плащане по договорите за предоставяне на концесия имат различна правна същност.

Сравнението на двете задължения показва, че от една страна, концесионното възнаграждение/плащане е елемент на двустранното

облигационно отношение - то е дългосрочен, пазарна и договорна цена, която е резултат от съвпадането на волята на двете страни и служи като компенсация за правото да се експлоатира и невъзвратно да се изчерпва публична държавна собственост. От друга страна, годишната вноска е публичноправно задължение, възникнало директно от силата на закона, което по своята правна природа представлява специфично, самостоятелно и еднократно публичноправно вземане, свързано с конституционния статус на подземните богатства.

Задължението за вноска произтича от ново правоотношение с публичен, фискален характер. С ал. 6 на § 5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. вноската е определена като публично държавно вземане.

С атакуваната разпоредба не се променят, не се пренаписват и не се ревизират клаузите на действащите концесионни договори, които остават напълно незасегнати в първоначалния си вид.

С концесионния договор се предоставя право на добив на подземни богатства, предоставено от държавата (концедент) на търговец (концесионер), срещу задължението на концесионера да извършва експлоатация на концесията на свой риск и със свои средства. Предоставеното право на добив е за обекти от обществен интерес каквито са подземните богатства, които са обявени от КРБ - чл. 18, ал. 1, за изключителна държавна собственост, като концесионерът получава възможността да осъществява стопанската си дейност с тях. При предоставянето на концесия винаги се предполага риск от икономическо естество върху концесионера, в това число възможността направените от него инвестиции и разходи да не бъдат възстановени.

По отношение на твърденията за несъответствие с чл. 19, ал. 2 от КРБ е необходимо да се съобрази, че разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. не въвежда забрани за упражняване на дейността, не налага административно определяне на цени и не променя конкурентните пазарни позиции на субектите в ущърб на едни за сметка на други, а засяга по еднакъв начин всички лица в сходно правно положение - притежаващите качеството концесионер по ЗПБ. Свободната стопанска инициатива не съществува в изолирана правна среда, поради което няма абсолютен характер. Въпросната свобода не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност. Така в свое решение № 9 от 16 юни 1999 г. по конституционно дело № 8 / 1999 г. Конституционният съд приема, че

„разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията няма абсолютен характер и е допустимо по съображения за целесъобразност да се отстъпи от нея." Това е възможно в хипотезата на чл. 18 от Конституцията, включително относно изключителната държавна собственост върху подземните богатства, която следва да се управлява в интерес на гражданите и на обществото.

В контекста на оспорения § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., вноската се дължи с оглед притежаването на особено субективно право на стопанска експлоатация и търговска реализация на подземни богатства. Това по никакъв начин не нарушава неприкосновеността на частната собственост и изискването за еднакви правни условия, заложи в чл. 19, ал. 2 от КРБ.

На първо място, вноската се дължи не върху личното имущество или законно придобитата собственост на търговците, а върху финансовите приходи в резултат на изземването и невъзвратимото изчерпване на национален ресурс, обявен за изключителна държавна собственост.

На второ място, дължимата вноска не притежава конфискационен характер и не засяга патримониума на субектите по начин, който да застраши тяхната икономическо съществуване, Правото на собственост не осигурява на правните субекти абсолютен имунитет срещу упражняването на държавния фискален суверенитет, въвеждането на еднократно публично вземане върху дейност с държавни ресурси е легитимен инструмент за балансиране на обществения интерес, който не изземва частни активи и изцяло зачита конституционните гаранции за собствеността.

В случай че Конституционният съд приеме, че оспорената вноска по § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. по своята правна същност представлява данък - твърдение, което изцяло отхвърлям - считам за необходимо да подчертая, че тя напълно отговаря на всички конституционни изисквания за законоустановеност и легитимност на данъчното облагане. Разпоредбата е приета от компетентния за това орган в лицето на Народното събрание и със закон, с което изцяло са спазени императивните изисквания на чл. 60, ал. 1 и чл. 84, т. 3 от КРБ. В текста на закона законодателят прецизно е дефинирал всички съществени елементи на правоотношението, изключвайки всякаква неяснота: ясно са персонифицирани данъчнозадължените субекти (лицата, притежаващи качеството концесионер по ЗПБ към фиксиран момент), определен е получателят на прихода (Министерството на енергетиката в приход на държавния бюджет), разписани са изискуемостта и падежът (на четири равни тримесечни вноски), както и приложимият процесуален ред за

събиране и принудително изпълнение (по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс). Наред с това, данъчната база и размерът не са произволно фиксирани, а са поставени в зависимост от стойността на дължимото концесионно възнаграждение/плащане за предходната година, което означава, че налогът се саморегулира спрямо реалния пазарен мащаб и икономическия оборот на всеки конкретен субект, като по този начин удовлетворява и конституционния принцип за съобразяване на данъците с имущественото състояние на платеща.

Накрая, но не на последно място е важно да се отбележи, че предмет на конституционното дело е разпоредба, която вече е осъществила своето предназначение. Целта на нормата е вече изпълнена, фискалният баланс за 2025 г. е постигнат и намесата в приключения бюджетен период би застрашила стабилността на публичните финанси.

В заключение, § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. представлява конституционно съобразно упражняване на законодателната власт в рамките на фискалната политика на страната. Разпоредбата не реформира минали правни последици, а въвежда ново, предвидимо публично задължение занапред. Вноската е формулирана при точно спазване на изискванията за законоустановеност, пропорционалност и съобразност с финансовото състояние на субектите, без да генерира дискриминация или да засяга придобити права.

Предвид изложеното в настоящото становище считам, че искането на тричленния състав на Върховния административен съд за обявяването на несъответствие на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 2, чл. 19, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от КРБ е неоснователно и моля Конституционният съд на Република България да го отхвърли изцяло.

С уважение,

27.7.2026 г

X Ива Петрова

Министър на енергетиката
Signed by: Iva Ventsislavova Petrova