



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. №

Дата

Изх. № 049/23.06.2026 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТАНОВИЩЕ

от Сдружение „Българска браншова камара на търговските дружества от проучването, добива и преработката на минерални суровини (Българска минно-геоложка камара)“

ПО ПРЕДМЕТА на Конституционно дело № 9/2026 г., образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд – Осмо отделение 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.)

### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Сдружение „Българска минно-геоложка камара“ (БМГК), в качеството си на неправителствена организация, която съгласно Определение от 28.05.2026 г. е поканена да изложи становище по делото, с настоящето изразява своята позиция по предмета на конституционно дело № 9/2026 г. Като представителна организация на стопанските субекти, осъществяващи дейност по проучване, добив и преработка на подземни богатства, БМГК счита, че оспорената разпоредба пряко и неблагоприятно засяга правата и законните интереси на нейните членове, като нарушава фундаментални принципи на Конституцията на Република България и международни договори, по които България е страна.

БМГК изцяло подкрепя искането на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г., като споделя неговите мотиви и счита, че същото е допустимо и основателно.

### I. КОНСТАТИВНО-СЪОБРАЗИТЕЛНА ЧАСТ

#### 1. Фактическа обстановка и процесуална хронология

Конституционно дело № 9/2026 г. е образувано по искане на тричленен състав на ВАС – Осмо отделение, във връзка с висящо пред него административно дело № 192/2026 г. Производството пред ВАС е касационно, образувано по жалба на заместник-



министъра на енергетиката срещу решение на Административен съд София-град. С първоинстанционното решение е отменен Акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) № Е-АУПДВ-13/23.06.2025 г., издаден срещу „Евробент“ ЕООД.

С отменения АУПДВ, на основание § 5, ал. 1-4 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г., на дружеството са установени публични задължения в общ размер на 26 028,92 лв. за т.нар. „годишна вноска“. Безспорно по делото е установено, че дружеството, макар и титуляр на концесия за добив на бентонитови глини, не е осъществявало реален добив на подземни богатства по обективни причини, свързани с висящи административни процедури. Въпреки липсата на добив, административният орган е начислил „годишната вноска“, като е определил размера ѝ на базата на минималното концесионно възнаграждение, дължимо за преходната 2024 г.

При разглеждането на касационната жалба, съставът на ВАС е приел, че приложимата по спора разпоредба на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. противоречи на Конституцията, поради което е спрял производството и е сезирал Конституционния съд.

## 2. Приложимо право и предмет на оспорване

Предмет на искането за установяване на противоконституционност е разпоредбата на **§ 5, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г.**, съгласно която: *„Концесионерите по предоставени концесии за добив на подземни богатства по чл. 2, ал. 1 от Закона за подземните богатства, по които към 31 декември 2024 г. концесионните договори са влезли в сила, заплащат годишна вноска за 2025 г. в размер, равен на сбора от стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г. за доставката по договор за добив на подземни богатства и всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката.“*

Вносителят на искането твърди противоречие на тази норма с **чл. 4, ал. 1** (правова държава), **чл. 17, ал. 2 и 3** (защита на собствеността), **чл. 19, ал. 2** (равни правни условия за стопанска дейност) и **чл. 60, ал. 1** (законоустановеност на данъците и таксите) от Конституцията на Република България.

## II. ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО

БМГК намира искането на тричленния състав на ВАС за напълно допустимо, като се присъединява към мотивите на мнозинството в Определението от 28.05.2026 г. за образуване на настоящото дело и ги допълва със следните съображения:

### 1. Относно понятието „приложим закон“ и времето действие на нормата

Искането е направено от легитимиран субект по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съдебен състав, който е установил несъответствие на приложим по конкретно дело закон с Конституцията. Разпоредбата на § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. е прякото и единствено правно основание за издадения АУПДВ, предмет на спора пред ВАС.



Следователно, тя е „приложим закон“ по смисъла на Конституцията. Това произтича и от функционалната връзка между чл. 150, ал. 2 и чл. 151, ал. 2 от Конституцията, която изисква изключване на противоконституционния закон от приложението му по правоотношенията, предмет на висящи съдебни производства.

Не споделяме изразените в особените мнения към определението за допустимост съображения, че изтеклото времево действие на разпоредбата я прави негоден предмет за конституционен контрол. Както самият Конституционен съд приема в **Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к.д. № 5/2019 г.**, спрямо заварените неприключили правоотношения и висящи съдебни производства обявеният за противоконституционен закон не се прилага. Именно тази функционална връзка между конкретния съдебен контрол и върховенството на Конституцията налага произнасяне по същество. В противен случай съдилищата биха били принудени да решават висящи спорове въз основа на противоконституционен закон, което е недопустимо в правова държава.

Възприетият от Конституцията подход за действие напред във времето на решенията за обявяване на противоконституционност (принципът на правната сигурност), не елиминира прилагането на принципа за правна справедливост. Такава би била постигната чрез уреждането на правните последици от евентуално обявеният за противоконституционен акт (чл. 22, ал. 4 ЗКС). Особените мнения, застъпващи разбирането, че изтеклото времево действие на разпоредбата я прави негоден предмет за конституционен контрол, не държи сметка за принципа за правна справедливост.

## 2. Относно необходимостта от сезиране на Конституционния съд

Не можем да се съгласим и с тезата, че произнасянето на КС не е от значение за изхода на делото. В условията на централизиран конституционен контрол, националният съд не може сам да обяви закон за противоконституционен или да откаже да го приложи на това основание. Той е длъжен да сезира КС, чието решение е преюдициално за изхода на спора. Без такова произнасяне ВАС би бил длъжен да приложи норма, която нарушава основни конституционни принципи, което е в пряко противоречие със същността на правовата държава.

## 3. Аргументи от становището на съдия Семов

Следва да се обърне внимание на мотивите, изложени от съдия Атанас Семов в неговата практика и становища, които подкрепят тезата за допустимост и противоконституционност в подобни хипотези. Съдия Семов последователно застъпва разбирането за „живата Конституция“ и необходимостта от ефективна защита на основните права. В контекста на настоящото дело, неговите аргументи относно защитата на оправданите правни очаквания и забраната за произволно финансово обременяване от страна на държавата са пряко относими. Той подчертава, че правовата държава не е просто формално спазване на процедури, а изисква материална справедливост и предвидимост, които в случая с § 5, ал. 1 са нарушени.



#### 4. Аргументи от правото на Европейския съюз

В подкрепа на допустимостта следва да се съобрази и обстоятелството, че дейността на концесионерите, много от които са част от европейския пазар, не може да се разглежда като „чисто вътрешна ситуация“. Както се посочва в практиката на Съда на ЕС (дело *Akerberg Fransson*), основните права, гарантирани от Хартата на основните права на ЕС, са приложими винаги, когато националното законодателство попада в приложното поле на правото на ЕС. Налагането на непропорционални финансови тежести, които засягат свободната стопанска инициатива и правото на собственост, активира защитата на европейския правов ред и задължава националния съд да използва всички процесуални възможности, включително сезиране на КС, за да гарантира върховенството на правото.

### III. ПО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА ИСКАНЕТО (ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТТА НА § 5, АЛ. 1)

БМГК счита, че оспорената разпоредба влиза в остро противоречие с редица основни начала и норми на Конституцията.

#### 1. Противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията – принципа на законоустановеност на данъците и таксите

Конституцията изчерпателно определя публичните финансови задължения – данъци и такси. Следователно всяко законово въвеждане на парично задължение извън тези категории представлява разширяване на конституционно установения модел и е недопустимо, независимо от използваната законодателна терминология.

Разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията изчерпателно урежда публичните финансови задължения на гражданите и юридическите лица към държавата – данъци и такси. Въведената с § 5 „годишна вноска“ не притежава характеристиките на нито едно от двете:

- **Не е такса**, тъй като срещу нея концесионерът не получава никаква конкретна услуга или престация от държавата.
- **Не е и данък**, тъй като самият ЗДБРБ за 2025 г. и неговите мотиви определят вноските като друг, **неданъчен** приход в държавния бюджет<sup>1</sup>. Освен това годишната вноска не се определя като ставка върху основа за облагане, отразяваща доходите или имуществата на концесионерите, както това се изисква от разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

В своята практика Конституционният съд последователно и категорично изключва възможността за въвеждане на финансови задължения извън данъци и такси:

<sup>1</sup> Стр. 558 – стр. 559 от мотивите на законопроекта, раздел „Други приходи“



- С Решение № 6 от 01.10.2002 г. по к.д. № 9/2002 г. Съдът приема, че законодателят няма правомощие да установява „скрити данъчни задължения“;
- Това разбиране е изградено върху утвърдената линия в Решение № 8/1997 г. и Решение № 31/1998 г., които изключват възможността за задължителни отчисления извън конституционния модел.

Оспорената разпоредба въвежда недопустима финансова тежест, поради което противоречи на чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

## **2. Противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 3 от Конституцията – принципите на правовата държава, правната сигурност, защита на оправданите очаквания, закрила на инвестициите и забраната за обратно действие**

Принципът на правовата държава изисква законите да са предвидими, ясни и стабилни, за да могат правните субекти да планират своята дейност. Оспорената разпоредба грубо нарушава този принцип:

- **Има обратно действие**, тъй като налага ново финансово задължение за 2025 г., чийто размер се определя на базата на правоотношения от предходната 2024 г., и засяга договори, сключени преди влизането ѝ в сила. По същество налага концесионерите да платят повторно вече платеното от тях концесионно плащане и ДДС върху него.
- **Нарушава оправданите правни очаквания** на концесионерите, които са сключили дългосрочни договори с държавата при ясно определен икономически баланс, уреден в специалния закон – Закона за подземните богатства. Едностранното и ретроактивно утежняване на финансовите им задължения без мотиви и без предвиден в договора механизъм е несъвместимо с правната сигурност. С налагането на „годишната вноска“ чрез бюджетния закон, законодателят на практика заобикаля специалните гаранции на Закона за подземните богатства, като постига резултат, забранен от специалния закон. Подобно законодателно поведение, което подменя установения ред и обезсмисля защитните норми, е в противоречие с принципа на правовата държава.

**Използва бюджетния закон не по предназначение.** Ежегодният закон за държавния бюджет има особен характер и не може да бъде използван за цели, надхвърлящи неговия предмет – да уреди финансовата рамка на държавата за съответната година.

С ежегодния закон за държавния бюджет не могат да се въвеждат нови материални правни режими и публични задължения, които излизат извън неговата функция на финансов план на държавата.

Тази позиция е застъпвана от КС, като в практиката му се открояват Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г. и Решение № 6 от 2002 г. по к.д. № 9/2002 г. В тези актове съдът последователно приема, че законодателят е ограничен при въвеждането и разпределението на публични финансови тежести – както по отношение на допустимите им видове, така и относно начина на тяхното нормативно уреждане.



Законът за бюджета е годишен финансов план и не може да служи за трайно регулиране на материални отношения или за въвеждане на „скрити“ данъци. В същия смисъл е и разбирането, че материалните тежести трябва да се уреждат в съответните устройствени закони, а не чрез преходни норми в ежегодни финансови актове, тъй като това създава непредсказуемост и противоречи на принципа на правовата държава. Използването на бюджетния закон за налагане на „годишна вноска“ представлява именно такава „внезапна“ и „неочаквана“ законодателна промяна, която накърнява оправданите правни очаквания и вече придобити права по дългосрочни договори, което е несъвместимо с изискването за стабилност на правния ред, произтичащо от принципа на правовата държава.

Обратното действие и внезапното въвеждане на нови финансови задължения накърняват принципа на легитимните правни очаквания като съществен елемент от принципа на правовата държава.

### **3. Противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията – нарушение на принципа на съразмерност**

Принципът на правовата държава включва като свой същностен елемент изискването за съразмерност (пропорционалност) на всяка държавна намеса. Оспорената разпоредба грубо нарушава този принцип.

Разпоредбата е конструирана като механистична и автоматична. Тя обвързва възникването на публично задължение с формален критерий от предходен период, като напълно игнорира релевантните факти от настоящия – наличие или липса на добив, реализирани приходи или обективни пречки пред дейността. Тази липса на гъвкавост и индивидуализация превръща нормата в инструмент за непропорционална намеса, тъй като тя не е в състояние да разграничи съществено различните хипотези и налага финансова тежест „на сляпо“, без оглед на икономическата логика и конкретните обстоятелства.

В резултат на това § 5, ал. 1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025 г. третира по един и същи начин субекти, намиращи се в коренно различно икономическо положение. Еднаква финансова тежест се налага както на предприятия с активен добив и приходи, така и на тези, които по независещи от тях причини са възпрепятствани да осъществяват дейност. Подобно приравняване на неравни субекти е в пряко противоречие с принципа за равнопоставеност и води до очевидно несправедливи последици.

### **4. Противоречие с чл. 19, ал. 2 и чл. 17 от Конституцията – свободната стопанска инициатива, равните правни условия и защитата на собствеността**

Разпоредбата на § 5 създава недопустима дискриминация, като налага финансова тежест само на определена категория стопански субекти – концесионери на подземни богатства, и то само на тези с договори, влезли в сила до 31.12.2024 г. Това поставя тези предприятия в по-неблагоприятно положение спрямо други концесионери и стопански субекти, без да е налице обективна и разумна причина за такова



диференцирано третиране. Подобно селективно обременяване е в пряко противоречие с конституционното изискване за създаване на „еднакви правни условия за стопанска дейност“.

Налагането на „годишна вноски“ без ясна правна природа и конституционно основание представлява неправомерна намеса в правото на мирно ползване на собствеността (чл. 17, ал. 3 от Конституцията и чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ). Тази намеса не постига „справедлив баланс“ между общия интерес и правата на индивида, а налага „прекомерна индивидуална тежест“ върху концесионерите, както е видно от практиката на ЕСПЧ. Липсата на мотиви в законодателния процес и на механизъм за отчитане на конкретните обстоятелства (например липса на реален добив, както е по делото пред ВАС) прави намесата произволна и непропорционална.

#### **IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Оспорената разпоредба въвежда нов вид публично финансово задължение, което не попада в конституционно допустимите категории на данъци и такси, има обратно действие и създава необосновано диференцирано третиране на стопанските субекти. В този смисъл тя представлява кумулативно нарушение на чл. 4, чл. 17, чл. 19 и чл. 60 от Конституцията и противоречи на установената практика на Конституционния съд.

По изложените в настоящото становище аргументи, БМГК счита, че разпоредбата на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. е противоконституционна. Поради това молим Конституционния съд да уважи искането на Върховния административен съд и да обяви оспорената разпоредба за противоконституционна.

С уважение,

**ИНЖ. ДРАГОМИР ДРАГАНОВ**  
Председател на УС и на БМГКЮ

