

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД



Дх. № 218-КА
Дата 09.04.2025г.

43 30-130
09.04 26

ДО Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
на РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено, изпращаме Ви искане от тричленен състав на осмо отделение, първа колегия на Върховния административен съд, по административно дело № 192/2026 г. по описа на ВАС, за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §5, алинея първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 година.

ПРИЛОЖЕНИЕ

1. Искане за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §5, алинея първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 година.
2. Заверено копие от Определение от 8 април 2026 година., постановено по административно дело № 192/2026 г. по описа на ВАС, тричленен състав на осмо отделение, първа колегия на ВАС.
3. Административно дело № 192/2026 г. по описа на ВАС, тричленен състав първа колегия, осмо отделение, заедно с адм.д.№8592/2025г. на Административен съд София-град, в цялост, в оригинал, като след послужване делата да ни бъдат върнати.

С уважение:

съдия Теодора Николова

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дж. № 218 - КД

Дата 09.04.2026г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
на РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Тразуване К.Д. №9/2026г. адг.
Определен съдия - Феликс
съдия
14.04.2026г.

ИСКАНЕ

от тричленен състав на Върховния административен съд по административно дело № 192/2026г.

за

установяване на противоконституционност на разпоредбата на §5, алинея първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 година.

Правно основание: чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията) и в съответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС), се обръщаме към Вас с искане да установите противоконституционност на разпоредбата на §5, алинея първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 година.

I. По допустимостта на искането

С определение по хода на делото от осми април 2026г., постановено по административно дело № 192/2026 г. на Върховния административен съд, тричленен състав на осмо отделение, първа колегия, установи несъответствие на разпоредбата на §5, алинея

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 година с разпоредбите на чл.4, ал.1; чл.17, ал.2; чл.19, ал.2 и чл.60, ал.1 от Конституцията в контекста и на чл. 1 на Допълнителния протокол на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Съгласно чл.150, ал.2 от Конституцията, всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията.

Производството по адм.д.№192/2026г. по описа на ВАС е по чл. 208 и следващи от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), образувано по касационна жалба на заместник-министър на енергетиката, против Решение №36584 от 06.11.2025 г. на Административен съд София-град (АССГ), постановено по адм. дело №8592/2025 г.

С обжалваното решение АССГ уважил жалбата на „Евробент“ЕООД, ЕИК 175294620, със седалище и адрес на управление в гр.София, ул.“Шейново“, №18, ет.1, представлявано заедно от управителите Светослав Дерменджиев и Карен Арутюнян, като отменил Акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) № Е-АУПДВ-13/23.06.2025 г., издаден от заместник-министъра на енергетиката, с който, на основание §5, ал.1-4 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2025г. на дружеството са установени публични задължения общо в размер на 26 028,92лв., от които 25 560лв. главница и 468,92лв. лихви и в полза на жалбоподателя са присъдени разноски в размер на 3 550лв..

§5, ал.1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г. е приложим закон по делото, доколкото е правно основание за установяване на процесните публични вземания с АУПДВ.

По повод изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС за осъществяване на аргументирана преценка на приложимото право, включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле, настоящият съдебен състав взе предвид следното :

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Изясняването на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз (ЕС) е необходимо винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива и поради това се дължи на общо основание (*ipso jure*) от настоящия съдебен състав, сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект. Това е така, тъй като Република България, като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, примат и директен ефект на правото на ЕС и от задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешни правни норми, в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС).

Като национален съд и съд по правото на ЕС, настоящият съдебен състав служебно провери дали предметът на висящото пред него дело, има връзка с правото на ЕС и установи, че приложимата вътрешна правна норма не представлява мярка по прилагането на право на ЕС.

Предмет на разпоредбата е създаване на годишна вноска, определена като публично държавно вземане, която следва да е оправдана от гледна точка на конституционното установяване на данъците и таксите според доходите или имуществото.

Европейският съюз не е данъчен съюз, установяването на данъци е от изключителната компетентност на държавите членки, така че определянето на процесната годишна вноска не е в приложното поле на правото на ЕС. Аргументи в тази насока се съдържат в мотивите на Определение от 3 юли 2025г. на Съда на ЕС по съединени дела C-687/24 и C-688/24г., приложими по аналогия.

Въпреки това, макар обсъжданата национална правна уредба и случаят в главното производство да засягат изцяло вътрешна ситуация и правната норма да не въвежда в националния правов ред разпоредби на Съюзното право, тя трябва да бъде преценявана от гледна точка на спазването на основните свободи, регламентирани в първичното право на ЕС.

По тези съображения считаме, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §5, ал.1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г., е допустимо за разглеждане по същество.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Доколкото решението на настоящата инстанция е окончателно, на основание чл.150, ал.2, изречение последно от Конституцията, касационното производство е спряно до приключване на производството пред Конституционния съд.

II. По основателността на искането

Производството е по чл. 208 и следващи от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по касационна жалба на заместник-министър на енергетиката, чрез юрк.Д.Занева, против Решение №36584 от 06.11.2025 г. на Административен съд София-град (АССГ), постановено по адм. дело №8592/2025 г.

С обжалваното решение съдът уважил жалбата на „Евробент“ЕООД, ЕИК 175294620, със седалище и адрес на управление в гр.София, ул.“Шейново“, №18, ет.1, представлявано заедно от управителите Светослав Дерменджиев и Карен Арутюнян, като отменил Акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) № Е-АУПДВ-13/23.06.2025 г., издаден от заместник-министъра на енергетиката, с който, на осн. §5, ал.1-4 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2025г. на дружеството са установени публични задължения общо в размер на 26 028,92лв., от които 25 560лв. главница и 468,92лв. лихви и в полза на жалбоподателя са присъдени разноси в размер на 3 550лв..

1. Становища на страните в касационното производство:

1.1. В касационната жалба се твърди, че съдебното решение на АССГ е неправилно, като от съдържанието на жалбата се извличат оплаквания за необоснованост и противоречие на решението с материалния закон - отменителни касационни основания по чл. 209, т. 3, предложения първо и последно АПК. Поддържа се, че неправилно първоинстанционният съд приел, че липсват фактически и правни основания за издаването на оспорения акт, както и че не е изпълнена хипотезата на нормата на §5, ал.1 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г. Необосновано съдът приел, че липсата на добив по издаденото разрешение и сключения договор за концесия е основание за недължимост на част от годишната вноска,

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



предвидена като публично държавно вземане в посочения законов текст.

Касаторът претендира отмяна на първоинстанционното решение и присъждане на сторените разноски за две съдебни инстанции (юрисконсултско възнаграждение и държавна такса).

1.2. Ответникът по касационната жалба - „Евробент“ЕООД, ЕИК 175294620, чрез адв. , оспорва жалбата по съображения, изложени в писмен отговор. Цитира съдебна практика на общите съдилища, според която при липса на добив на подземни богатства по договор за концесия, концесионерът не дължи концесионно възнаграждение - Решение №392 от 22.02.2018г. на Софийски градски съд (СГС) по т.д.№ 1641/2017г., оставено в сила с Решение №684 от 22.03.2019г. по т.д.№ 4461/2018г. на Софийски апелативен съд (САС), недопуснато до касационно обжалване с Определение №297 от 04.05.2020г. на Върховния касационен съд (ВКС) по т.д.№2163/2019г., I т.о. ТК и Решение №349 от 27.05.2022г. на САС по т.д.№1044/2021г., недопуснато до касационно обжалване с Определение №676 от 16.12.2022г. на ВКС по т.д.№ 2323/2022г., I т.о. ТК. Поддържа, че правилно АС е решил, че при недължимост на концесионното възнаграждение, не се дължи и процесната годишна вноска.

Иска да бъде оставено в сила решението на административния съд и да му бъдат присъдени сторените разноски за касационната инстанция, за което представя списък.

2.Първоинстанционното решение:

2.1. Пред съда по същество са били безспорни следните факти:

Дружеството, адресат на оспорения акт, е титуляр на разрешение за предоставяне на концесия за добив на подземни богатства по чл.2 ал.1 т.2 от Закона за подземните богатства-неметални полезни изкопаеми - индустриални минерали - бентонитови глини и зеолити, от находище „Ралица“, участък 1 и участък 2“, разположено в землищата на с.Седловина и гр.Кърджали, община Кърджали, област Кърджали, съгласно Решение на Министерски съвет на РБ №92 от 26 януари 2017г. (обн. ДВ бр.12/03.02.2017г.), както и страна по договор за тази концесия, сключен с Министерски съвет на РБ на

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



03.06.2018г. и влязъл в сила, съгласно чл.2, ал.3 от договора, от датата на предоставяне на банковата гаранция по чл.22, ал.2 от договора.

Според представените отчети, съставени от дружеството, за дължимо концесионно плащане за периодите 01.01-30.06.2024г. и 01.07-31.12.2024г. е определен минимален размер на концесионно възнаграждение за всеки период, който не е спорно, че е внесен заедно с ДДС.

Не е спорно и това, че концесионерът не е осъществявал добив на подземното богатство, предмет на договора за концесия, като не е установено това да е станало по причина, за която той отговаря. Събрани са доказателства, че на 16.01.2025г. дружеството е поискало от изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по горите предварително съгласуване за промяна на предназначението на имот, намиращ се в границите на находището по договора за концесия, както и че е висящо дело пред АССГ по оспорване на твърдян мълчалив отказ по това заявление. Въпросната промяна на предназначението е условие, без което не може да започне добива на подземното богатство, съгласно чл.7, ал.1 и ал.2 от договора за концесия. С Решение №100 по Протокол №5 от заседание на Общински съвет Кърджали от 20.05.2025г. е одобрено задание и се разрешава изработване на Специализиран подробен устройствен план - парцеларен план и план за застрояване за посочен поземлен имот в землището на с.Седловина, Община Кърджали, във връзка с Решение на Министерски съвет на РБ №92 от 26 януари 2017г. (обн. ДВ бр.12/03.02.2017г.)

2.2. За да установи процесните публични задължения, на основание на §5, ал.1- 4 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г., административният орган приема, че адресатът на акта безспорно е концесионер по предоставена концесия за добив на подземни богатства по цитирания договор, който е влязъл в сила. Размерът на установените публични задължения 26 028,92лв., от които 25 560лв. главница и 468,92лв. лихви, е определен въз основа на изчисленото и внесено, според представените отчети на дружеството, минимално концесионно възнаграждение за 2024г. На основание §5, ал.2, т.1 и ал.4 с АУПДВ е определена първа тримесечна част от вноската за 2025г. и законна лихва за периода от 01.05.2025г. до 20.06.2025г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



2.3. За да уважи жалбата против оспорения АУПДВ първоинстанционният съд е приема, че макар органът, издал акта, да е компетентен, административният акт е издаден в нарушение на изискванията за форма, при съществено нарушение на процесуалните правила и в нарушение на материалния закон. Според съда в акта липсват фактически и правни основания за издаването му, не е отчетен безспорния факт на липса на добив от находището, предмет на концесионния договор; няма мотиви как е определен размерът на установеното публично вземане; съществено са нарушени процесуалните правила при издаването на акта като административният орган не установил причините, поради които не е започнал реален добив на подземни богатства и какво е правното значение на този факт за дължимостта и размера на публичното вземане по §5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г. Допуснатите съществени процесуални нарушения са довели, според съда, до неправилно прилагане на материалния закон и противоречие с неговата цел. При тълкуването на §5 от ПЗР на ЗДБРБ за 2025г. съдът приема, че разпоредбата на алинея първа на разпоредбата пряко обвързва дължимостта на годишната вноска за 2025г. с добива на подземни богатства и дължимостта на концесионното възнаграждение, което се потвърждава от разпоредбите на приложимата Наредба за принципите и методиката за определяне на концесионното възнаграждение за добив на подземни богатства по реда на Закона за подземните богатства, приета с ПМС № 127 от 21.06.1999 г., обн., ДВ, бр. 59 от 29.06.1999 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г., отм., бр. 12 от 30.01.2026 г., в сила от 30.01.2026 г. В крайна сметка, съдът приема, че е налице пряка обвързаност на задължението за годишна вноска за 2025г. с реален добив на подземни богатства и прави извода, че такава вноска не се дължи, когато добив не е осъществен по обективни причини. По всички тези мотиви съдът е приел, че оспореният акт е незаконосъобразен и го е отменил.

3.Преценка на приложимото право и мотиви за внасяне на въпрос за противоконституционност по реда на чл.150, ал.2 от Конституцията:

Конституция на Република България:

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



Чл. 4, ал. 1 Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

Чл. 17, ал. 1 - Правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона.

Ал. 2 - Собствеността е частна и публична.

Ал. 3 - Частната собственост е неприкосновена.

Чл. 19, ал.1 - Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива.

Ал.2 - Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

Ал.3 - Инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона.

Чл. 60, ал. 1 - Гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

Договор за създаване на Европейския съюз.

Член 2

Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, **правовата държава**, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите-членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

ПЗР на ЗДБРБ за 2025 година

§5, ал.1 - 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.

(2) Годишната вноска по ал. 1 се заплаща на четири равни тримесечни части, както следва:

1. за първо, второ и трето тримесечие на 2025 г. - в срок до края на месеца, следващ тримесечието, за което се отнасят;

2. за четвърто тримесечие на 2025 г. - в срок до 30 ноември 2025 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



(3) Вноските по ал. 1 се внасят в приход на държавния бюджет по сметка на Министерството на енергетиката.

(4) За невнесени в срок вноски по ал. 1 се дължат лихви съгласно Закона за лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания.

(5) Вноската по ал. 1 се признава като разход за данъчни цели при определяне на корпоративния данък по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане.

(6) Вноската по ал. 1 е публично държавно вземане, което подлежи на принудително изпълнение от публичен изпълнител по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. За невнесени в срок или неправилно определени вноски, включително тримесечните части, се издава акт по реда на чл. 166 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

(7) Контролът по определянето и внасянето на вноската по ал. 1 се извършва от министъра на енергетиката.

(8) Внасянето на годишната вноска по ал. 1 не засяга и не е за сметка на дължимите концесионни плащания по концесионните договори по ал. 1.

(9) Концесионер по ал. 1, който не внесе в срок тримесечна част от вноската по ал. 2, се наказва с глоба в размер от 5 000 до 30 000 лв. или имуществена санкция в размер от 10 000 до 60 000 лв.

(10) Актовете за установяване на нарушения по този параграф се съставят от длъжностни лица на Министерството на енергетиката, а наказателните постановления се издават от министъра на енергетиката или от оправомощени от него длъжностни лица, като установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Настоящият съдебен състав на Върховния административен съд, пред който е висящо касационно производство, преди постановяване на окончателно съдебно решение, счита че приложимата за случая разпоредба на §5, алинея първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 година противоречи на Основния закон.

Аргументите ни затова са следните:

1. Противоречие с чл.60, ал.1 от Конституцията.

По същество, с посочената разпоредба едностранно се променят установени правоотношения, възникнали по договори за концесия за добив на подземни богатства, влезли в сила до 31.12.2024г., като на концесионерите се възлага нов вид публично задължение т.нар „годишна вноска“, чиято правна природа е неясна, независимо че

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



алинея 6 на същата разпоредба определя вноската като публично държавно вземане.

Очевидно е, че тази вноса не представлява такса, защото срещу нея задълженото лице не получава никаква услуга. Посоченият критерий последователно е защитен в практиката на Конституционния съд. В Решение №4 от 4 юли 2013г. по конституционно дело №11 от 2013г., Съдът се е произнесъл, че *„Таксата е плащане в полза на държавния бюджет от конкретно физическо или юридическо лице заради това, че е предизвикало действието на държавен орган в свой интерес или му е предоставена исканата услуга. Тя е финансово плащане, установено от държавата и събирано от нейните органи във връзка с извършвана от тях дейност или услуга. Поради връзката между таксата и съответната престация, заплащането на таксата може да се яви като условие за получаването на тази престация. Следователно такса е длъжен да плати всеки за когото законодателят е определил финансова отговорност за извършени държавни разходи в негова полза..Основанието за плащане на таксата е ползване на услугата или предизвикване на действието на държавния орган в полза на платеща на таксата. Тя е финансово плащане, възложено за събиране от държавните органи във връзка с предоставена услуга или извършване на дейност в полза на платеща.“*

От друга страна, вноската не може недвусмислено да се определи и като данък. Характеристиката на данъците включва следните белези на тези публични държавни вземания : лични; създадени едностранно от държавата; законоустановеност в зависимост от доходи или имущество; невъзвращаемост, безвъзмездност, установяване като задължение по общ начин (вж. проф.С.Пенов „Финансово право, Специална част“, Унив.издателство „Св.Климент Охридски“, 2020, стр.210-211). Всеки данък се установява и определя чрез очертаване на материални и процесуални елементи в закона, който го урежда или в приложимия процесуален закон. На първо място е установяването на обекта и субекта на облагането (вж Г.Минкова, „Данъчни задължения“, София, Сиела, 2012, стр.36,37).

В случая не изглежда обсъжданата годишна вноса да представлява данък, установен върху доходи или върху имущество. Тази неяснота следва от начина на определяне на размера на публичното вземане, който е обвързан със сбора от стойността на **договореното** годишно концесионно възнаграждение по договора за концесия за 2024г. и всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката. Концесионното плащане по договора за концесия е парично задължение на концесионера в замяна на

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



правото му да добива подземни богатства за срока на концесията. Следователно, то не представлява нито доход, нито имущество за концесионера. Събирането на концесионното възнаграждение с „всички други данъци и такси, когато такива са дължими за доставката“, определя основа, която **вече включва** данъчни задължения и върху тази основа се изчислява размера на годишната вноска, което е своеобразно определяне на данък върху основа, недопустимо включваща данъци и такси. В същото време тази основа не е свързана нито с доход, нито с имущество, съгласно конституционното деление на данъците.

Още с Решение №3 от 9 февруари 1996г. по к.д.№ 2/1996г. Конституционният съд прие, че *„...данъкът може да съществува само когато е установен и размерът му е определен със закон. Този конституционен принцип се отнася до всички елементи, определящи размера на данъка - данъчен обект, данъчна основа, данъчна единица, данъчна ставка и пр.“*

В настоящия случай липсва законоустановеност на първия от елементите на евентуалното данъчно задължение, а именно - данъчен обект.

2. Противоречие с принципа на правовата държава.

Понятието за „правова държава“ няма позитивноправна дефиниция в съвременните конституции. То е динамично понятие, като е невъзможно да се изброят всичките му елементи и проявни форми. Широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластовото съдържание на конституционния принцип и откроява неговата специфика. „Правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. (Решение №1 от 27 януари 2005г. по к.д.№ 8/2004г., обн., ДВ, бр. 13 от 8 февруари 2005 г.).

Макар и принципът на върховенство на правото да възниква и се развива в различен контекст, и да се отличава с определена специфика в държавите - членки, съдът на ЕС извежда редица негови съществени измерения - законност и зачитане на правната йерархия, правна предвидимост и сигурност, забрана за обратно

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



действие, закрила на правата и легитимните очаквания, възприети и на национално ниво, отчитайки потребностите на Съюзното право. (Решение №5 от 11 май 2017г. по к.д.№12/2016г.).

Нормата на §5, ал.1 има обратно действие, доколкото засяга съществуващи вече правни връзки, възникнали до 31.12.2024г. между частно-правни субекти и Държавата и макар обратно действие на материално - правна норма да е допустимо по изключение (арг. от чл.14, ал.1 от Закона за нормативните актове), то трябва да е мотивирано.

В случая такива мотиви липсват в Решение на Министерския съвет (МС) №88 от 24.02.2025г. за приемане на проект на ЗДБРБ за 2025г., (Сигнатура 51-502-01-4 от 24.02.2025г. на законопроекта). При липсата на мотиви обаче, ефектът на правната норма е утежняване на положението на концесионерите по вече сключени и влезли в сила към 31.12.2024г. договори. Този ефект е в нарушение на принципа на правовата държава, който означава наличие на правна сигурност и предвидимост в развитието на съществуващите правоотношения.

3.Противоречие с чл.19, ал.2 и ал.3 от Конституцията.

Икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. Законът следва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Обсъжданата годишна вноска е в тежест само на определена категория концесионери по договори за концесия на подземни богатства, което автоматично поставя задължените лица в по-неблагоприятно положение от други концесионери по договори с различен предмет, а и от тези със същия предмет, чийто договори са влезли в сила след 31.12.2024г..

Недопустимо е създаването на обособен, специален правен режим за някои субекти на стопанска дейност, а изключването на този специален режим за други. Законодателят е длъжен да установи подходящ правен механизъм, който успешно да може да предотвратява злоупотреби с монополизъм, нелоялна конкуренция и да защитава потребителя. (Така в Решение №13 от 31.07.2014 по к.д.№1/2014г.)

Данъците са предназначени за осигуряване на финансови средства за изпълнението на публичните функции на държавата и техен

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



белег е едностранното властническо установяване. Принципно ограничение на публичната власт е конституционното изискване всички граждани да бъдат третирани от закона по еднакъв начин, включително и в материята на данъчното облагане. (Така в Решение №4 от 9 април по к.д. №15/2018г.)

Противоконституционното определяне на публично задължение директно нарушава защитената от в чл.17, ал.2 от Конституцията частна собственост и Протокол №1 към Конвенцията за защита правата на човека и основаните свободи. Определянето без мотиви и конституционно основание на допълнително публично вземане, на практика, лишава стопански субекти от собственост и ограничава посоченото основно право, без да мотивира ограничението.

Следователно, като резултат от разпоредбата на §5, ал.1 от ЗДБРБ за 2025г.:

- 1.Нарушава се конституционната норма за законоустановеност на данъчните задължения.**
- 2.Нарушава се принципът на правовата държава.**
- 3.Нарушават се разпоредбите на чл.17, ал.2 и чл.19, ал.2 от Конституцията, както и тази на чл.1 на Протокол №1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.**

По тези съображения, настоящият съдебен състав, намира, че приложимата по административно дело № 192/2026г. на Върховния административен съд, тричленен състав на осмо отделение, първа колегия, разпоредба на §5, алинея първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025година е противоконституционна като противоречаща с разпоредите на чл.4, ал.1; чл.17, ал.2; чл.19, ал.2 и чл.60, ал.1 от Конституцията в контекста и на чл. 1 на Допълнителния протокол на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

Поради това и на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, внасяме искане за образуване на конституционно дело и установяване на противоконституционност на разпоредбата на §5, алинея първа от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025година
Предлагаме да конституирате като заинтересувани институции: Народното събрание, Министъра на енергетиката, Министерския

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



съвет, Министъра на правосъдието, Националната агенция за приходите.

Председател:

Теодора Николова

Членове:

Емилия Иванова

Ива Кечева