

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

НА АДВ. ЯСЕН КОВАЧЕВ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/2026 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 28.05.2026 г. по горепосоченото конституционно дело Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на § 5, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на Закона за държавния бюджет на Република България за 2025 г. (ЗДБРБ-2025, обн. ДВ, бр. 26 от 27 март 2025 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 83 от 9 октомври 2025 г.). Предвид предоставената ми възможност с цитираното Определение, давам следното правно мнение.

Сезирацията състав на ВАС в своето искане до Конституционния съд твърди, че „с посочената разпоредба (§ 5 ПЗР ЗДБРБ-2025 – бел.авт.) *едностранно се променят установени правоотношения, възникнали по договори за концесия за добив на подземни богатства, влезли в сила до 31.12.2024 г., като на концесионера се възлага нов вид публично задължение т.нар. „годишна вноска“, чиято правна природа е неясна, независимо че ал. 6 на същата разпоредба определя вноската като публично държавно вземане“.*

Предвид специфичните ми познания в материята, свързана с концесиите, намирам, че мога да бъда полезен на Конституционния съд преди всичко с изясняването на въпроса: **действително ли едностранно се променят установени концесионни правоотношения, или те си остават такива, каквито са договорени съобразно правилата на Закона за подземните богатства (ЗПБ), при субсидиарното прилагане на Част трета от Търговския закон (ТЗ) и на Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)¹, а тази „годишна вноска“, уредена в оспорения § 5, ал. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025, представлява вземане, установено от държавата извън концесионните правоотношения, което само формално е свързано с договорите за концесия?**

За целта е необходимо да се направи разграничение между **облигационната връзка** (концесионното правоотношение), установена между държавата-концедент и съответния концесионер по всеки отделен договор за концесия за добив на подземни богатства, от една страна, **и публичните задължения**, въведени със закон, от друга. Необходим е анализ, който да доведе до **категоричното заключение дали има изменение на концесионните договори**. Ако такова изменение липсва, ще може да се направи единствено възможният извод – че е налице едностранно властническо

¹ Чл. 71, ал. 1 ЗПБ

установяване на допълнително публично задължение в тежест на определен кръг концесионери.

На първо място, за целта следва да се вземе предвид редът за изменение на договорите за концесия за добив на подземни богатства, уреден в чл. 66б и 66в ЗПБ. При всички положения, за изменението на такъв договор се сключва допълнително споразумение, каквото не се предвижда в § 5 ПЗР ЗДБРБ-2025. Редът за изменение на концесионните договори не се отличава от общите правила на облигационното право, включително от общата уредба по ТЗ и ЗЗД, т.е. необходимо е постигането на съгласие между страните по договора за неговото изменение, а в разглеждания случай за такива насрещни волеизявления, респективно за постигнато съгласие не може да става и дума. Това е аргумент в полза на тезата, че посочената в оспорената разпоредба „годишна вноска“ представлява вземане, установено от държавата извън концесионните правоотношения, макар и формално да се позовава на елементи от тях (стойността на договореното годишно възнаграждение за 2024 г.).

На второ място, би било подходящо да се извърши сравнителен анализ с подобен (макар и не идентичен) случай, касаещ именно изменение на договорите за концесия и наем на морски плажове за летен сезон 2020 г., като тези възможности бяха въведени с § 23 ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за здравето (ЗИДЗЗдр) - Обн. ДВ, бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

В § 23, ал. 1 ПЗР ЗИДЗЗдр се посочва, че „За летен сезон 2020 г., считано от 1 юни 2020 г., концесионерът и наемателят по действащ договор за концесия за морски плаж, съответно за наем на морски плаж предоставя на посетителите на плажа плажните принадлежности по смисъла на § 1, т. 6, предложения първо и второ от допълнителните разпоредби (ДР) на Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК) – чадъри и шезлонги, на цени, намалени с не по-малко от 50 на сто от цените за сезон 2019 г. или от максималните по съответния договор“. На концесионерите и наемателите се предоставя избор на каква база могат да изчислят намалението и да определят неговия размер, стига той да е поне 50 на сто. Ал. 2 от разглеждания параграф предвижда след уведомяването на министъра на туризма за цените на плажните принадлежности за летен сезон 2020 г. от страна на съответния концесионер или наемател, министърът да уведоми концесионера или наемателя в съответствие с приетата от Министерския съвет (МС) методика за намалението на размера на дължимото концесионно възнаграждение или на наемната цена за 2020 г., което да съответства на намалението на цените на плажните принадлежности.

Съгласно § 23, ал. 3 ПЗР ЗИДЗЗдр, по предложение на министъра на туризма МС с решение намалява размера на дължимото концесионно възнаграждение за 2020 г., а министърът на туризма със заповед намалява размера на дължимата наемна цена за 2020 г. Когато възнаграждението или цената е вече заплатена изцяло или частично, съответната намалена част се приспада от концесионното възнаграждение, съответно от наемната цена за 2021 г. В съответствие с решението или заповедта, министърът на туризма и концесионерът, съответно наемателят сключват допълнително споразумение към концесионния договор или договора за наем².

² § 23, ал. 4 ПЗР ЗИДЗЗдр

Но това не са всички възможности, които законодателят предостави с разглежданите разпоредби. § 23, ал. 5 ПЗР ЗИДЗЗдр предвижда и възможността срокът на концесията или наема да се удължи по предложение на концесионера, съответно наемателя, със срок не по-дълъг от една година, **независимо дали се надвишава нормативно установеният максимален срок за съответния вид договори**, като концедентът или наемодателят може мотивирано да приеме или откаже предложението. **Министърът на туризма и концесионерът, съответно наемателят сключват допълнително споразумение за удължаването към концесионния договор или договора за наем.**

В разглежданите случаи е налице взаимна връзка между промяната на насрещни престации по договорите: намаляване на прихода на концесионера (респективно наемателя) от цените на предоставяните чадъри и шезлонги, срещу реципрочно намаляване стойността на дължимото концесионно възнаграждение или на наемната цена. Допълнително, срещу намаляването на прихода е предоставена възможност (без да е гарантирана) за известно удължаване на срока на договорите, като по изключение удължаването може да надвиши нормативно установения максимален срок за съответния вид договори, стига това да е мотивирано. В допълнение, възможността за приспадане на съответната намалена част за 2020 г. от концесионното възнаграждение, съответно от наемната цена за 2021 г., явно е насочена към избягването на неоснователно обогатяване.

При прегледа на разпоредбите в § 23, ал. 1 – 5 ПЗР ЗИДЗЗдр е очевидна **коренната разлика в подхода на законодателя в сравнение с § 5 ПЗР ЗДБРБ-2025**, а това подкрепя заключението, че **изменение в договорните отношения в хипотезата на оспорения § 5, ал. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025 няма**. Вместо това, законодателят въвежда някакво публично вземане, което действително е с неясна правна природа, както отбелязва сезирацията състав на ВАС.

Освен изложеното дотук, на трето място трябва да се изследва дали има връзка между т.нар. „годишна вноска“ и реално осъществяваните дейности по концесиите за добив на подземни богатства през периода на дължимост на вноската. В тези концесионни договори е предвиден размер на минимални концесионни плащания, които се дължат и когато концесионерът не осъществява добив въобще или този добив е много малък.

Конкретният размер на концесионните плащания, включително минималният размер, на основание чл. 61, ал. 3 ЗПБ се определя съгласно наредба, приета от МС по предложение на министъра на енергетиката и на министъра на финансите. От 30.01.2026 г. този размер се определя с Наредба за определяне на концесионното плащане за добив на подземни богатства по Закона за подземните богатства (Приета с ПМС № 19 от 29.01.2026 г., Обн. ДВ, бр. 12 от 30 януари 2026 г.), а до тази дата с 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. (отм.). И в двете наредби се предвижда минимален размер на концесионно плащане.

В конкретния спор, довел в крайна сметка до образуването на настоящото конституционно дело, в т. 9.5. от Решение на МС № 92 от 26 януари 2017 г. 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, на "Евробент" - ЕООД, София (Обн. ДВ, бр.12 от 3 февруари 2017 г.) също има предвиден минимален размер. Той не може да бъде по-нисък от сумата, определена на база 30 на сто от предвидения средногодишен добив за срока на концесията. Така определен, размерът е типичен за този вид концесионни договори.

От друга страна, размерът на посочената в оспорената разпоредба „годишна вноска“ трябва да е *„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“*. Важно е да се уточни, че докато § 5 ПЗР ЗДБРБ-2025 говори за „договореното годишно възнаграждение“, сезирацията състав на ВАС борави с термина „концесионно плащане“, което е понятието, използвано основно в ЗПБ, макар и на две места в закона да е запазено предходното понятие „възнаграждение“ (в чл. 61, ал. 6 и чл. 64, ал. 5 ЗПБ). Така или иначе следва да приемем, че и двете понятия визират една и съща престация, а именно **„цената, която концесионерът заплаща на концедента за предоставеното му право на експлоатация на подземни богатства чрез добив от съответното находище“** по смисъла на чл. 61, ал. 2 ЗПБ.

Само че „договореното годишно възнаграждение“ за 2024 г. може да няма нищо общо с действително извършения добив през 2025 г. Възможно е да се окаже, че ако даден концесионер е дължал минимално плащане през 2024 г., а през 2025 г. е извършил по-голям добив и е дължал по-голямо по размер концесионно плащане, той би дължал на основание оспорената разпоредба по-малка „годишна вноска“ през 2025 г. И обратното – ако не е извършвал добив през 2025 г. и съответно би дължал минимално концесионно плащане, неговата „годишна вноска“ би била по-висока от тази на концесионер, който извършва значителен добив през 2025 г., но не е добивал подземни богатства през 2024 г. В този смисъл **липсва еднакво третиране не само между различните категории концесионери, но и между концесионерите, които имат сключени договори за добив на подземни богатства.**

Това означава, че дължимата вноска по § 5 ПЗР ЗДБРБ-2025 няма никаква връзка с реалната дейност на съответните концесионери през 2025 г., а това също е признак, че тя не е елемент от договорните отношения. При това положение, вноската не е съобразена и с получен през периода на дължимост доход или имущество (добити подземни богатства).

В резултат на изложеното дотук, единственото заключение, до което може да се достигне, е следното: с оспорения § 5, ал. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025 **не се променят установени концесионни правоотношения** (и няма как да се променят при така формулирания законов текст). **Т.нар. „годишна вноска“, уредена в оспорения § 5, ал. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025, представлява вземане, установено от държавата извън концесионните правоотношения.** Тази „годишна вноска“ е чисто формално свързана с концесионните договори, посредством определянето на нейния размер на базата на договореното годишно концесионно плащане за 2024 г. по съответния договор. Макар и да не променя концесионните правоотношения, оспорената разпоредба изменя условията, при които тези правоотношения се развиват.

След като отговорът на разгледания основен въпрос е отрицателен, не ми остава друго, освен да се присъединя към мотивите, изложени от сезирация състав на ВАС, които е безпредметно да възпроизвеждам. Към тях добавям **няколко уточнителни бележки.**

Правилно сезирация състав на ВАС посочва, че в Решение на МС № 88 от 24.02.2025 г. за приемане на проект на ЗДБРБ-2025 (Сигнатура 51-502-01-4 от 24.02.2025 г. на законопроекта) липсват мотиви. Същевременно, в мотивите към предложенията за промяна на други закони в проекта на ЗДБРБ за 2025 г. (и по-специално в Приложение № 1: преглед на изпълнението на КФП за 2023 г. и за 2024 г.) се посочва, че *„Неданъчните приходи се формират основно от приходи от държавни, общински и съдебни такси, приходи и доходи от собственост, включително дивидент за държавата от държавни предприятия, приходи от концесии, приходи от продажба на квоти за емисии на парникови газове и други.“* След като самите приходи от концесии се определят в мотивите към законопроекта като „неданъчни“, това подкрепя тезата на съдебния състав за **неясната правна природа на т.нар. „годишна вноска“**. Допълнително трябва да се отбележи, че във внесения от МС законопроект текстът на оспорения § 5, ал. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025 е бил номериран като § 6. Обсъждания по същество на текста в Народното събрание (НС) не се установяват нито в някоя от комисиите, нито в пленарната зала, доколкото съответните протоколи от заседанията са публично достъпни на интернет-страницата на НС, което позволи да ги проуча детайлно, като в резултат не открих каквито и да било аргументи, подкрепящи или оспорващи разпоредбата. Вече посочих също така, че вноската не е съобразена и с получен през периода на дължимост доход или имущество (добити подземни богатства). **Ето защо намирам посоченото в искането противоречие с чл. 60, ал. 1 от Конституцията за обосновано.**

Сезирация състав на ВАС сочи в своето искане, че *„Нормата на § 5, ал. 1 има обратно действие, доколкото засяга съществуващи вече правни връзки, възникнали до 31.12.2024 г. между частно-правни субекти и Държавата.“* Както вече изложих по-горе, оспорената разпоредба не засяга (не изменя) по същество възникналите концесионни правоотношения, но това не означава, че в тежест на определена категория концесионери не се възлагат нови задължения с обратно действие, макар и само формално свързани с елементи от концесионните договори.

ЗДБРБ-2025, включително оспореният § 5, ал. 1 от него, са в сила от 01.01.2025 г., а законът е обнародван в ДВ, бр. 26 от 27 март 2025 г., т.е. обратно действие има, доколкото т.нар. „годишна вноска“ се начислява от 01.01.2025 г. и първата част от нея е дължима, съгласно § 5, ал. 2, т. 1, предл. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025, *„в срок до края на месеца, следващ тримесечието“*, за което се отнася частта. Така при обнародван на 27.03.2025 г. закон, падежът на тази първа част е 30.04.2025 г. и съответният концесионер следва да съобрази това ново задължение и да организира плащането му не от момента на влизане в сила на ЗДБРБ-2025, а в рамките само на месец и четири дни.

Ако приемем, че § 5 не изменя договорите сами по себе си, той със сигурност **въвежда ново публично задължение за концесионерите**, което не произтича от съответния договор, а само се основава на факта на съществуването му и на определени с договора размери на парични престации от страна на концесионерите (по неизвестни причини, при липсата на мотиви – вероятно става въпрос за събиране на възможно най-много приходи в държавния бюджет по целесъобразност). Но и този извод, който разкрива

определени нюанси в сравнение с аргументите в искането за установяване на противоконституционност, не противоречи на тезата на сезирация състав на ВАС, че ефектът от оспорената разпоредба *„е в нарушение на принципа на правовата държава, който означава наличие на правна сигурност и предвидимост в развитието на съществуващите правоотношения“*. **Ето защо, намирам и посоченото в искането противоречие с принципа на правовата държава за обосновано.**

На последно място, сезирацият състав на ВАС много прецизно е обосновал и противоречие с чл. 17, ал. 3 (посочена в искането като ал. 2, но разпоредбата, гласяща *„Частната собственост е неприкосновена“* се намира именно в ал. 3) и чл. 19, ал. 2 от Конституцията, **поради което, извън направената забележка, се съгласявам изцяло с мотивите на съдиите в тази част от искането.**

В заключение, изразявам становище, че искането на тричленен състав на ВАС за установяване на противоконституционност на § 5, ал. 1 ПЗР ЗДБРБ-2025 е основателно, защото оспореният законов текст противоречи на разпоредбите на чл. 17, ал. 3, чл. 19, ал. 2 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и на принципа на правовата държава.

С уважение: адв. Ясен Ковачев