

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**от**

**Министерския съвет на Република България**

**по**

**конституционно дело № 3 за 2013 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 9 април 2013 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 3 за 2013 г.

Делото е образувано по искане на 49 народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване противоконституционността на § 44, т. 3 и 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност (ДВ, бр. 94 от 2012 г.).

Вносителите твърдят, че оспорените разпоредби засягат философията, принципите и начина на функциониране на пенсионноосигурителната и на здравноосигурителната системи и вследствие на това нарушават конституционния принцип за финансирането на тези системи – чрез осигурителни вноски с целево предназначение. От искането може да се изведе, че с тези разпоредби са нарушени принципите на правовата и социалната държава, както и правото на гражданите на социално и на здравно осигуряване по чл. 51, съответно по чл. 52 от Конституцията.

Смятаме определението за допускане на искането за разглеждане по същество за неправилно, а самото искане - за неоснователно. Съображенията ни за това са следните:

**I. Относно определението за допускане на искането за разглеждане по същество**



С § 44, т. 3 и 5 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност са направени съответни промени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК).

В определението е посочено, че с искането са оспорени действащи законови разпоредби, който извод не може да бъде подкрепен. На практика вносителите оспорват изменителна и отменителна разпоредби, а не действащи такива.

В мотивите си по Решение № 6 от 2008 г. по к. д. № 5 за 2008 г. Конституционният съд е приел следното: „Всеки един закон за изменение и допълнение без значение дали е оформен отделно, или в рамките на заключителните разпоредби на нов закон, с които се правят изменения и допълнения на друг закон, обслужва действащия закон и в този смисъл има вторичен характер. Законът за изменение и допълнение на действащ закон не може да се идентифицира като постоянно съществуващ в правния мир отделен закон и предвид съображението, че той за разлика от другите закони първо отменя, а след това създава правила за поведение. Член 84, т. 1 от Конституцията разглежда изменението и допълнението на законите като самостоятелни и равностойни по значимост на приемането и отмяната законодателни процеси. От друга страна, дадено изменение и допълнение на действащ закон има по отношение на него и отменящ ефект. Той обаче няма характер на самостоятелна правна последица, а е част от логиката на желаното изменение и допълнение. Ето защо закон за изменение и допълнение на друг закон, след влизането му в сила, престава да бъде самостоятелен, тъй като от този момент той става част от закона, който се изменя и допълва. Оттук нататък същинският предмет на искане за установяване на противоконституционност са съответните изменени или допълнени текстове на действащия закон съгласно неговата номерация. Закон за изменение и допълнение на действащ закон може да бъде предмет на самостоятелно разглеждане относно неговата конституционност единствено от момента на обнародването до влизането му в сила, защото до този момент той все още не е инкорпориран в закона, който се изменя и допълва. Предмет на отделно искане за установяване на противоконституционност могат да бъдат и преходните и заключителните разпоредби на закон за изменение и допълнение на действащ закон, доколкото и докогато те запазват своето самостоятелно значение в измененията или допълванията на действащия закон.”

От тази гледна точка определението би следвало да се коригира, като се приеме, че до разглеждане по същество се допуска искане за установяване противоконституционността на чл. 169, ал. 4 от ДОПК. Според нас в частта му за отмяната на ал. 1 на чл. 179 от ДОПК искането е недопустимо и не би трябвало да се разглежда по същество, тъй като от конституционна гледна точка е недопустимо възстановяване по реда на конституционния контрол на правило за поведение, което Народното събрание в рамките на законодателната



му власт е отменило. Когато се иска от Конституционния съд да установи противоконституционност на отменителна разпоредба, това предполага да се обоснове евентуално съмнение относно компетентността на Народното събрание да отменя приети от него закони/разпоредби, при положение че единствено на него конституционният законодател е признал правото да приема, изменя, допълва и отменя закони. Възстановяването на действието на отменена законова разпоредба като правна последица от конституционния контрол е мислимо само в случай, че правомощието на съда по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията се приема като право да отменя такива актове. Такова тълкуване на правомощието на Конституционния съд обаче не намира опора в чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията. Според тази разпоредба актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението на съда в сила, от което следва, че правната последица от решението на съда е ограничена до преустановяване прилагането на акта.

## **II. Относно основателността на искането**

Според чл. 169, ал. 4 от ДОПК в случаите, когато длъжникът има няколко публични задължения, установявани от Националната агенция за приходите (НАП), които не е в състояние да погаси едновременно до започване на принудителното им събиране, погасява се задължението, на което срокът за плащане изтича най-рано, освен ако в закон не е предвидено друго. Уредено е още, че ако срокът за плащане на две или повече публични задължения изтича на една и съща дата, те се погасяват съразмерно. Според действащата преди промяната ал. 4 само задълженията за данъци са се погасявали по реда на възникването им, като в случаите, когато се отнасят за една и съща година, лицето е имало право да заяви кое от тях погасява.

От определената в чл. 169, ал. 4 от ДОПК последователност за погасяване на публичните вземания са допуснати две изключения, налагащи се от характера на самите задължения:

\*Първото изключение се отнася за осигурителните вноски за допълнително задължително пенсионно осигуряване и е уредено в чл. 159, ал. 4 от КСО. Според посочената разпоредба чл. 169, ал. 4 от ДОПК не се прилага по отношение на осигурителните вноски за допълнително задължително пенсионно осигуряване, като при наличие на няколко задължения, които длъжникът не е в състояние да погаси едновременно до започване на принудителното им събиране, той може да заяви кое от тях погасява, а ако не е заявил това, погасява се задължението, на което срокът за плащане изтича най-рано.

\*Второто изключение се отнася за здравните осигуровки на самоосигуряващите се лица и е уредено в чл. 41, ал. 2 от ЗЗО. Според тази разпоредба при наличие на няколко



публични задължения самоосигуряващите се лица по чл. 40, ал. 1, т. 2 и ал. 5 и чл. 40а, ал. 3 могат да заявят по ред, определен с наредба, издадена от министъра на финансите, кои задължения за осигурителни вноски по този закон погасяват, като в този случай чл. 169, ал. 4 от ДОПК не се прилага.

Според нас искането е неоснователно по следните съображения:

Държавното обществено осигуряване е изградено и се осъществява въз основа на принципите на солидарност на осигурените лица, задължителност и всеобщност на осигуряването, равнопоставеност на осигурените лица, социален диалог при управлението на осигурителната система и фондова организация на осигурителните средства - чл. 3 от Кодекса за социално осигуряване (КСО). В системата на националното осигурителното законодателство е възприет принципът на гарантиране на осигурителните права на осигурените лица, независимо от изпълнението на задължението на осигурителите/осигуряващите се за внасяне на осигурителни вноски. В изпълнение на това:

\*В чл. 40, ал. 6 от КСО е предвидено, че отпускането и изчисляването на паричните обезщетения и помощи се извършва въз основа на данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 и данните, декларирани в подадените документи за изплащане на паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване, както и на данните, декларирани в подадените документи за изплащане на паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване.

\*В чл. 54а, ал. 7 от КСО е предвидено, че отпускането, изчисляването, изменянето, отказването, спирането, прекратяването, възобновяването и възстановяването на паричните обезщетения за безработица се извършват въз основа на данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 и данните, декларирани в подадените от лицата документи за отпускане на паричните обезщетения.

\*За осигурителен стаж се зачита времето, през което лицата (без самоосигуряващите се) са работили, независимо от това дали осигурителните вноски са внесени или дължими - чл. 9, ал. 1 от КСО. На практика и осигурителният стаж се установява с данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО, както и с трудови, служебни, осигурителни книжки и с документ по утвърден образец.

\*Осигурителният доход, върху който са внесени или са дължими осигурителни вноски, също се установява с данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО или с осигурителна книжка, както и с документ по утвърден образец – чл. 6, ал. 2 от КСО.

Същият принцип е възприет и при здравното осигуряване. С разпоредбата на чл. 109, ал. 4 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) се гарантира, че невнасянето на осигурителни вноски не лишава осигуреното лице от здравноосигурителни права, когато задължението за внасяне на осигурителните вноски е на работодателя или на друго лице.



С чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО осигурителите, осигурителните каси, самоосигуряващите се лица и работодателите са задължени да представят периодично в НАП данни за осигурителния доход, осигурителните вноски за държавното обществено осигуряване, Учителския пенсионен фонд, здравното осигуряване, допълнителното задължително пенсионно осигуряване, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите”, дните в осигуряване и облагаемия доход по Закона за данъците върху доходите на физическите лица – поотделно за всяко лице, подлежащо на осигуряване. С чл. 5, ал. 8 от КСО НАП е задължена да предоставя на НОИ данните за задължително осигурените за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица, за приходите от осигурителни вноски, данните от уведомленията по чл. 62, ал. 3 от Кодекса на труда и данните за открити и закрити банкови сметки на осигурителите и самоосигуряващите се лица по чл. 25, ал. 1 от Закона за националната агенция за приходите.

Същевременно реалното ползването на права от Държавното обществено осигуряване и на медицинска помощ се гарантира от държавата чрез системата за дофинансиране на съответните фондове в Държавното обществено осигуряване и на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК).

Съгласно чл. 5, ал. 1, изречение второ и чл. 21, т. 5 от КСО държавата участва в осигуряването чрез трансфер във фонд „Пенсии” в размер 12 на сто върху сбора от осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година. В същото време в § 50 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. е предвидено, че неизпълнението на приходите по бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2013 г., както и превишението над предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на Държавното обществено осигуряване, се финансира за сметка на централния бюджет по ред, определен от Министерския съвет. Конкретните размери на трансфера и на допълнителните субсидии за покриване на недостига от средства са определени в чл. 1, ал. 1, т. 4 и 5 от Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2013 г. (Обн., ДВ, бр. 99 от 2012 г.; попр., бр. 101 от 2012 г.)

В чл. 23, ал. 1, т. 2 и 11 от ЗЗО е уредено, че приходите на НЗОК се набират от: трансфери от републиканския бюджет за осигурителните вноски на лицата по чл. 40, ал. 1, т. 4 и 8 и ал. 2 и 3 от ЗЗО и други източници, включително субсидии (трансфери) от републиканския бюджет, в т. ч. и чрез бюджета на Министерството на здравеопазването по чл. 82, ал. 1, т. 2 и ал. 2, т. 3 от Закона за здравето. Конкретните размери на тези трансфери са определени в чл. 1, ал. 1, т. 1.2 и т. 5 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2013 г. (ДВ, бр. 101 от 2012 г.)



Финансирането на държавното обществено осигуряване и на НЗОК от държавния бюджет може да бъде гарантирано единствено при гарантирани приходи в държавния бюджет, най-съществената част от които са приходите от данъци. Стабилността на осигурителната система предполага стабилност и на държавния бюджет. От тази гледна точка е необосновано да се твърди, че целевият характер на осигурителните и здравните вноски налага привилегирован ред за събирането им в сравнение с реда за събиране на задълженията за данъци. Систематичното място както на чл. 51 и 52, така и на чл. 60 от Конституцията е в глава втора „Основни права и задължения на гражданите” . Няма конституционна разпоредба, от която да следва, че при изпълнението на едно конституционно задължение установеният срок може да бъде предмет на избор. Справедливостта като един от елементите на правовата държава изисква гражданите да изпълняват всичките си публични задължения в установените за това срокове и да не черпят права от забавеното им изпълнение.

Новият ред по чл. 169, ал. 4 от ДОПК за погасяване на публичните задължения, установявани от НАП, не води до нарушаване на принципите за финансиране на осигурителната система в Република България и не нарушава правото на гражданите на обществено и здравно осигуряване, гарантирано им с чл. 51, ал. 1 и чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията. Осигурителните и здравните права на гражданите се гарантират от държавата не въз основа на направените вноски за обществено осигуряване, а въз основа на декларираните данни за осигурените лица, получени от осигурителите и от самоосигуряващите се.

По посочените съображения смятаме, че искането на вносителите за обявяване противоконституционността на чл. 169, ал. 4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс е неоснователно, поради което следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И  
МИНИСТЪР НА  
ВЪНШНИТЕ РАБОТИ:**

**(Марин Райков)**

