



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

КОПИЕ НА РЕШЕНИЕ НА СЪДА
Сл. № 123/КД.2/17
Дата 26.05.2017г.

№ 11.03-53
... 25.05. 2017 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 2 за 2017 г.

Становището е одобрено с Решение № ...288... на Министерския съвет от 2017 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2 ЗА 2017 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 25 април 2017 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2017 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на тричленен състав на Върховния административен съд, I колегия, 8 отделение, за установяване противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), препращащ към чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), в частта, която се отнася за пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност.

Разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО е оспорена в искането с твърдението, че противоречи на чл. 6, ал. 2, чл. 17 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България в контекста на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Конкретен повод за съдиите от тричленния състав на Върховния административен съд да поискат произнасяне на Конституционния съд е сезирането им с касационна жалба срещу Решение № 2516 от 26 ноември 2015 г. по адм. д. 1568/2015 на Административен съд - Варна.

С посоченото решение на Административен съд – Варна, се отхвърля оспорване срещу ревизионен акт на орган по приходите, установяващ задължение за задължителни здравноосигурителни вноски по отношение на лице, което след отпусната пенсия по държавното обществено осигуряване упражнява дейност на адвокат. Отнесени към предмета на конституционното дело, мотивите на първоинстанционния съд, които обосновават неоснователността на жалбата, са: Здравноосигурителни вноски върху доходи от упражнявана свободна професия на адвокат се дължат, тъй като в ЗЗО липсва изрична разпоредба относно тяхната недължимост; С обявяването на чл. 4, ал. 3 от Кодекса за задължителното обществено осигуряване (изменено заглавие на КСО) за противоконституционен (Решение № 5 от 29 юни 2000 г. по конст. д. № 4/2000) Конституционният съд е изключил определена група работещи пенсионери единствено от кръга на задължително осигурените лица по този законов текст, но няма произнасяне за това, че същите не държат здравноосигурителни вноски.

С Определение № 4340 от 6 април 2017 г. по адм. д. № 961/2016 тричленният състав на Върховния административен съд, I колегия, 8 отделение е установил несъответствие с основния закон на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО във връзка с т. 6 от същата алинея, в частта относно работещите по чл. 4, ал. 1, т. 2

от КСО пенсионери, и е спрял производството по делото до произнасянето на Конституционния съд с мотиви, изложени от него и в настоящото искане.

Оспорваният с искането законов текст е от чл. 40, ал. 1 от ЗЗО, регламентиращ доходи на различни групи задължително здравноосигурени лица, от които се изчислява дължимата за тях здравноосигурителна вноска. Тезата на върховните съдии за противоконституционност се основава на станало константно за съдебната практика тълкуване на оспорената т. 2 на чл. 40, ал. 1 във връзка с т. 4 от същата разпоредба: В т. 4 са посочени „пенсионерите от държавното обществено осигуряване или от професионален пенсионен фонд“, като според разбирането на съда в тази категория попадат единствено пенсионери, които не упражняват трудова дейност, а получават доход само от пенсия; Същевременно за съдебната практика именно т. 2, която чрез направеното в нея препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1, предложение първо от КСО визира „лицата, регистрирани като упражняващи свободна професия“, включва и упражняващите свободна професия пенсионери, като според съда е неоснователно да се приеме, че Решение № 5 от 29 юни 2000 г. по конст. д. № 4/2000 се прилага по аналогия за задължението на тези лица за здравноосигурителни вноски.

В подкрепа на така изведения предмет на оспорването върховните съдии излагат в своето искане до Конституционния съд следните аргументи за противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 във връзка с т. 6 от ЗЗО:

1. При равни права на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ, законовото задължение за здравноосигурителни вноски на посочените в чл. 4, ал. 3 от КСО лица във връзка с доходите от упражняваната от тях дейност, когато те са пенсионери, ги поставя в по-неблагоприятно положение спрямо неработещите пенсионери. Според вносителя на искането тази неравнопоставеност на лицата, придобили пенсия

за осигурителен стаж и възраст - резултат на законовата регламентация в чл. 40, ал. 1, т. 2, противоречи на прокламирания в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенството на гражданите пред закона.

2. В искането се твърди, че задължение за данък в тежест на работещи пенсионери е представено в чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО като задължение за здравноосигурителна вноска, което е в противоречие с чл. 60, ал. 1 на Конституцията. Тезата на върховните съдии, че законовото задължение за здравноосигурителни вноски на лицата по чл. 4, ал. 3 от КСО във връзка с доходите от упражняваната от тях дейност добива характер на данъчно задължение, когато същите лица са здравно осигурени като пенсионери, е обоснована единствено и изцяло чрез препращане към мотивите на Решение № 5 от 29 юни 2000 г. по конст. д. № 4/2000. Според вносителя на искането мотивите на Конституционния съд за противоконституционност на задължението за внасяне на задължителни осигурителни вноски от лицата по чл. 4, ал. 3 от КСО се отнасят по съществото си и за задължението за здравноосигурителни вноски от същите лица.

3. Вносителят на искането счита, че уреденият в чл. 40, ал. 1, т. 2 във връзка с т. 6 ред за определяне размера и внасяне на здравноосигурителната вноска води до неоснователно лишаване от право на собственост върху част от придобития доход на лицата по чл. 4, ал. 3 от КСО, което е в противоречие с заложените в чл. 17 от основния закон конституционни гаранции на правото на собственост.

Министерският съвет счита искането за необосновано насочено към чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО и неоснователно по същество, във връзка с което излага следните съображения по съдържащите се в него твърдения:

Оспорването пред Конституционния съд е насочено към чл. 40, ал. 1, т. 2 във връзка с т. 6 от ЗЗО на основа на тълкуване, каквото не следва както от формално-правния, така и от систематичния прочит на разпоредбата.

1. Действително решенията на Конституционния съд, с които се обявява дадена разпоредба за противоконституционна, не могат да се прилагат по аналогия към друг законов текст, независимо от сходството на регулираните обществени отношения, в случая спрямо един и същ кръг лица и свързаните с тях задължения към двете (на общественото и на здравното осигуряване) осигурителни системи. Без да е необходимо обаче да се поставя въпросът за прилагане по аналогия на Решение № 5 от 29 юни 2000 г. по конст. д. № 4/2000, то обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от КСО по отношение на работещите пенсионери и така, по силата на неговия диспозитив, този кръг лица са съответно изключени от направеното в точките изброяване на лицата, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност (т. 1); лицата, упражняващи трудова дейност като еднолични търговци, собственици или съдружници в търговски дружества (т. 2); частните земеделски стопани – сега регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители (т. 4), и т.н. Към момента на влизането в сила на решението на Конституционния съд в действащата тогава редакция на оспорената разпоредба на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО няма препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 от КСО, а се съдържа собствено изброяване на лицата с оглед на дохода, от който се изчислява дължимата за тях здравноосигурителна вноска. Препращането в чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО към т. 1, 2 и 4 на чл. 4, ал. 3 от КСО е направено за първи път със ЗИДЗЗО (ДВ, бр. 101 от 2009 г.) и от формално-правна гледна точка следва да се приеме, че то е към същия обхват на лицата по т. 1, 2 и 4, за които се прилага

задължителното осигуряване по чл. 4, ал. 3 от КСО, т.е. при изключване от него на съответните групи работещи пенсионери.

Ако това разбиране за съдържанието на разпоредбата бъде подкрепено, то би лишило от предмет оспорването пред Конституционния съд, доколкото искането до него е за обявяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО, препращащ към чл. 4, ал. 3, т. 1 от КСО, в частта, която се отнася за пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност.

2. Изложеното разбиране за съдържанието на оспорената разпоредба не се подкрепя нито в административната, нито в съдебната практика, като основание за това дава не само нейният систематичен прочит в рамките на ЗЗО, но и принципните различия в уредбата на двете осигурителни системи.

Както е посочено в мотивите на цитираното в искането Решение № 4356 от 25 април 2006 г. на ВАС по адм. д. № 1531/2006 г.: „Работещите пенсионери не са обособени в самостоятелна група, защото те се явяват в двуюко качество - от една страна са пенсионери по смисъла на чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗО, чиито осигурителни вноски за получаваните от тях пенсии са за сметка на републиканския бюджет, а от друга страна, те са лица, които реализират доходи от трудова дейност и дължат здравноосигурителна вноска върху доход, определен от законодателя за съответната група, в която попадат (напр. лица, получаващи доходи от трудово правоотношение и т.н. по т. 1 на чл. 40, ал. 1 ЗЗО, или лица, работещи без трудово правоотношение по чл. 40, ал. 1, т. 3 ЗЗО, или еднолични търговци, съдружници в търговски дружества по чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО и т.н.). За получените от тях доходи от съответната трудова дейност, работещите пенсионери дължат здравноосигурителна вноска, която е независима от вноската за тях като пенсионери, която е за сметка на републиканския бюджет.“

Поначало трудово заетите лица, в това число работещите пенсионери, не попадат поради това си качество в кръга на задължително здравноосигурените лица, установен от законодателя в чл. 33 от ЗЗО. Различното благо, което дава осигурителната закрила в здравното осигуряване, налага изключително широкия кръг на задължително здравноосигурените лица (всички български граждани от раждането до смъртта им) спрямо този на осигурените лица по задължителното обществено осигуряване, затова при очертаването му качеството на трудово заето лице не е ограничителен признак, респективно не стои въпросът за включване или изключване на една или друга категория трудово заети лица в него.

Оттук диференцирането на здравноосигурени лица в т. 1-5 на чл. 40, ал. 1 от ЗЗО е направено единствено, за да се посочат съответните доходи, от които се изчислява дължимата за тях здравноосигурителна вноска. Същевременно т. 6 предвижда, че за задължително здравноосигурените лица, получаващи доходи на различни основания по предходните точки, включително по т. 2 и 4, вноските се внасят върху сбора от така посочените осигурителни доходи.

Както принципната постановка относно кръга на здравноосигурените лица, така и систематичният прочит на нормативната уредба показват, че работещите пенсионери не следва да бъдат разглеждани като отделна категория пенсионери, респективно трудово заети лица. Затова не може да бъде споделено посоченото в искането разбиране на чл. 40, ал. 1, т. 4, че те са поставени извън обхвата на пенсионерите по държавното обществено осигуряване или от професионален пенсионен фонд, когато реализират доходи по всяка друга една от визираните в т. 6 предходни точки на чл. 40, ал. 1. Напротив, работещите пенсионери са също пенсионери по смисъла на чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗЗО, чиито осигурителни вноски за

получаваните от тях пенсии са за сметка на републиканския бюджет. В това им качество те са наравно третирани от законодателя с неработещите пенсионери в съответствие с прокламирания в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенството на гражданите пред закона.

В съответствие с принципа за равенството на гражданите пред закона еднакво е законодателното третиране на всички работещи пенсионери и в качеството им на трудово заети лица. Наред с вноската за тях като пенсионери, здравноосигурителна вноска се определя и внася върху техните доходи от трудова дейност, независимо че те са реализирани на различни основания – не само върху дохода от упражняване на свободна професия, но и върху дохода, получен по трудово правоотношение, като работещ без трудово правоотношение и т.н. Нещо повече, участие в здравноосигурителната вноска е налице не само при упражняващите свободна професия, които са осигурители на себе си (самоосигуряващи се лица), но изцяло или частично участие в здравноосигурителната вноска имат и други здравноосигурени лица, които също могат да са работещи пенсионери, например работниците и служителите по трудово правоотношение, в това число морските лица, независимо че осигурител за тях се явява техният работодател. И в този аспект всяко изключване само на упражняващите свободна професия от задължението за здравноосигурителна вноска би било също в нарушение на прокламирания в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип.

В съответствие с принципа на равенство на гражданите пред закона законодателят еднакво третира упражняващите съответната трудова дейност, независимо от това дали са работещи пенсионери, или лица, които все още не са придобили и упражнили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. При равни условия те дължат здравноосигурителна вноска върху

доход, определен от законодателя за съответната група, в която попадат. Затова и всяко изключване на работещите пенсионери, упражняващи свободна професия, би било също в нарушение на прокламацията в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип.

Законодателят е постигнал точно и справедливо равното третиране на всички здравноосигурени лица в качеството им на работещи пенсионери и с оглед на групата, в която попада тяхната трудова заетост. „Принципът за равенството е равенство на гражданите пред закона, като законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация, но това не води до извод за нарушаване на посочения конституционен принцип, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти.“ (Решение № 10 от 29 септември 2016 г. по к. д. № 3/2016 г.). „Тази диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството. Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона.“ (Решение № 6 от 27 април 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.).

3. Както посочва Конституционният съд: „Конституцията не определя размера на осигурителните вноски и на осигурителния доход, а възлага условията и реда за определянето им да стане със закон, при приемането на който парламентът, преценявайки настоящите финансови възможности и ограничения, ги урежда по целесъобразност, защото размерът на осигурителната вноска е елемент от данъчно-осигурителната политика на държавата“; „Конституцията не съдържа изискване за еднакъв размер на здравноосигурителната вноска, дължима от всички осигурени лица“, а правилото е „здравноосигурителната вноска да се определя върху дохода на

осигуреното лице“; „Осигурените лица внасят различни по размер осигурителни вноски, но тъй като те не се обособяват в партии поради изграждането на задължителното здравно осигуряване на фондов принцип и поради принципа на солидарността по чл. 5, т. 5 от ЗЗО, всички лица получават еднакво медицинско обслужване“ (Решение № 3 от 8 март 2016 г. по к.д. № 6/2015 г.).

За всяко здравноосигурено лице осигурителният доход, върху който се изчислява здравноосигурителната вноска, включва всички възнаграждения и други доходи от трудова дейност, в това число заместващата трудовия доход пенсия (чл. 40, ал. 1, т. 6 от ЗЗО), до максимален размер, равен на максималния размер на осигурителния доход, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (2600 лева за 2017 г. съгласно чл. 40, ал. 8 от ЗЗО във връзка с чл. 9, ал. 1, т. 4 от Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2017 г.). В противовес на горното, тезата на вносителя на искането за противоконституционност с чл. 17 и чл. 60, ал. 1 от основния закон се аргументира с разбирането, че след като са вече здравноосигурени лица в качеството им на пенсионери, за същите лица е недопустимо да има задължение за здравноосигурителна вноска върху доходи, получени на друго основание, в случая - от упражняването на свободна професия.

Искането до Конституционния съд не поставя въпроса и в него не се твърди противоконституционност относно принципите, върху които е изградена на законодателно ниво здравноосигурителната система. Изведените аргументи са за противоконституционност в резултат от прилагането на тези принципни постановки спрямо ограничена група здравноосигурени лица. Но заложеното в чл. 40, ал. 1, т. 6 и ал. 8 от ЗЗО определяне на здравноосигурителната вноска се отнася не само за

упражняващите свободна професия пенсионери, но и за останалите работещи пенсионери, а и за лицата, получаващи доходи на различни основания, които все още не са придобили и упражнили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Както бе посочено по-горе, участие в здравноосигурителната вноска имат не само пенсионери, упражняващи свободна професия, но и други здравноосигурени лица. Затова всяко приемане на изложените в искането аргументи за противоконституционност с чл. 17 и чл. 60, ал. 1 би поставило като въпрос прилагането на принципите, върху които е изградена здравноосигурителната система, и по отношение на останалите здравноосигурени лица. Самото изключване на упражняващите свободна професия пенсионери от задължението за здравноосигурителна вноска, в каквато насока е искането, ги поставя в по-благоприятно положение спрямо всички останали здравноосигурени лица, което би било също в нарушение на прокламирания в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип.

Министерският съвет намира за необосновано насочването на искането за установяване на противоречие с чл. 6, ал. 2, чл. 17 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията към чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване и счита, че то следва да бъде отхвърлено като неоснователно предвид на изложените по-горе аргументи.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)