

изх. № 292

24.04.2013г.

Висш съд, м.к.г. 153/131

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**НА ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН  
СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

По конституционно дело № 3/2013г. на Конституционния съд на Република България, образувано по искане на 49 народни представители от 41-то Народно събрание, за установяване на противоконституционност на чл.11 ал.5, чл.75 ал.1 и чл.76 ал.2 от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество

Уважаеми Конституционни съдии,

Постъпилото искане е направено от необходимия брой народни представители, съгласно изискването на чл. 150, ал. 1 от КРБ, отговаря на разпоредбата на чл. 17 от ЗКС и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС). Не са налице и отрицателните предпоставки по чл. 21, ал. 5 от ЗКС, поради което на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, следва да бъде разгледано по същество.

Вносителят - група народни представители, твърди противоречие на §44 т.3 и т.5 от Преходните и заключителни разпоредби на закона за данъка върху добавената стойност /обн.ДВ,бр.94 от 2012г./ с чл.51 и чл.52 на Върховния закон.

Фактът,че посредством атакуваната разпоредба се изменят паралелно нормите на чл.169 ал.4 и чл.179 ал.1 от Данъчно-осигурителният процесуален кодекс, налага конституционният ефект на законодателните изменения да бъде анализиран индивидуално за всяка от тях.

1. Относно искането за установяване на противоконституционност на отмяната на чл.179 ал. 1 ДОПК (Отм. - ДВ, бр. 94 от 2012 г., в сила от 1.01.2013 г.), поради противоречие с чл.51 и чл.52 от Конституцията на Република България.

По силата на отменената редакция на чл. 179 ал.1 от ДОПК, внесените в Националната агенция за приходите задължителни осигурителни вноски се прехвърлят в съответните сметки на държавното обществено осигуряване в Националния осигурителен институт, в набирателната сметка на Националната здравноосигурителна каса и фонд "Гарантирани вземания на работниците и служителите" до края на всеки работен ден.

Атакуваната отмяна на законовата разпоредба, съгласно вносителят, води до нарушение на конституционния принцип на финансиране на осигурителната система в България, и по-конкретно - премахва се целевото

предназначения на определените в закона видове осигурителни вноски. Това води до премахването на специализираните подсметки на здравното и общественото осигуряване, респ. нарушена е гарантираността на финансирането на осигурителната система.

Върховният административен съд счита така отправеното искане за основателно. Относно действието и характера на нормата на чл.52 от Върховният закон, Конституционният съд вече е имал възможността да се произнесе, че това е разпоредба без пряко приложение, респ. подлежаща на доразвитие при условия и ред определени със закон /Решение № 8 от 2.04.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 3/98 г./.

Пак от практиката на Конституционния съд следва, че разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на общественото осигуряване и социално подпомагане, без да указва реда, начина, принципите и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане. За реализиране на това, по своята същност, социално право трябва да се погрижи държавата. То е нейно задължение, което се предопределя и от преамбюла на Конституцията, където е обявена за "социална държава". Тя трябва да предприеме и извърши необходимите действия за създаване на нормативна система за общественото осигуряване. Тъй като нормативният акт трябва да урежда основни обществени отношения във връзка с прилагането на прогласено от Конституцията основно право на гражданите, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон. Следователно в компетентността на законодателния орган е да създаде законовата уредба за общественото осигуряване, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право. Иначе тази конституционна разпоредба би останала една неприложима декларация. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за общественото осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми (в този смисъл Решение № 12 от 25 септември 1997 г. по к. д. № 6 от 1997 г. - ДВ, бр. 89 от 7 октомври 1997 г., и Решение № 21 от 15 юли 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г. - ДВ, бр. 83 от 21 юли 1998 г., Решение № 5 от 29.06.2000 г. на КС на РБ по к. д. № 4/2000 г.).

Дотук изложеното налага няколко извода - 1. разпоредбите на чл.51 и чл.52 от КРБ са норми без пряко приложение, като 2. развитието им е компетенция на държавната законодателна власт, но въпреки това при прилагането им, т.е. при развитието на обществените отношения произтичащи и свързани със здравното и общественото осигуряване, 3. Конституцията налага както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път система на общественото (и по-специално на пенсионно) осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили.

Следователно Конституцията изисква от законодателя да се въздържа от актове, които накърняват даденото, вече осъществено от гледище на фактически състав, право. Под недопустимост на накърняването следва да се разбира както въздействие върху съответното право въобще, така и въздействие върху някой от неговите компоненти /Решение № 12 от 25.IX.1997 г. на КС на РБ по к. д. № 6/97 г./.

Това ни дава основание да заключим, че въпреки прогласената от КС компетентност на законодателната власт да организира и осъществи

здравната и пенсионна политика на държавата, то тази компетентност не е безусловна. От съществено значение за настоящето производство е именно да се установи нарушена ли е гаранцията за осъществяване на финансирането на здравната и осигурителната система, както в приходната, така и в разходната ѝ част.

Налице са основания да считаме, че оспорваната разпоредба на чл.179 ал.1 ДОПК създава реални предпоставки за нарушението на конституционно изискуемите по силата на чл.51 и чл.52 гаранции за конкретната реализация на правото на осигуряване в различните му форми. В подкрепа на изложения извод са следните съображения:

С премахването на регламентирания ред за администриране на постъпленията от задължителни осигурителни вноски и липсата на друг ясно дефиниращ реда и условията за това законов императив, се създава неяснота къде постъпват и как се разпределят постъпилите задължителни осигурителни вноски. Законната неиндивидуализираност на приходната и разходната техника използвана от държавата при набиране на средства, води и до липса на яснота доколко реформираната система би довела до ефикасни резултати. Неяснотата в коя сметка отиват парите и как се стопанисват, изправя определени социални групи пред риск от евентуална невъзможност да реализират правата си на здравно и обществено и социално подпомагане, поради факта, че дължимите им по закон средства не са със специален, индивидуален статут и практически могат да бъдат използвани по друго предназначение. Разбира се, правото на здравно и обществено осигуряване представлява основно право на гражданите в България и като такова по силата на чл.57 от КРБ е неотменимо, но начинът, по който държавата упражнява предоставената ѝ компетентност по развитието и приложението му, крие риск от затрудняване на практическата му реализация по справедлив и социален начин. Т.е. атакуваната законодателна промяна не води пряко до нарушаването на чл.51 и чл.52 от КРБ, тъй като социалните и здравни плащания към осигурените лица остават дължими и това ще се осъществява от общата сметка по чл.87 ДОПК към отделните бюджетни пера, но са налице основания да се смята, че законодателната промяна създава пряка опасност от нарушаването им. Протвоконституционността на цитираната законодателна промяна се изразява в премахването на гаранцията за конкретната реализация на правата на гражданите, която КС изисква държавата да създаде, развие и поддържа. Т.е. не е налице пряко нарушение на правата на гражданите, нарушението се изразява в премахването на гаранции срещу евентуално бъдещо нарушение.

Следва в организацията на системата да съществува категорична яснота кои плащания в резултат на кои приходи възникват и за покриването на кои обществени нужди ще бъдат разходвани, така, че да следва категоричната им гарантираност, както императивно дефинира КС в прецитираното Решение №12 от 1997г. Още повече, когато пак от практиката на КС следва, че системата на задължителното пенсионно осигуряване е организирана на разходопокривен принцип. /Решение № 45 от 29.06.2000г. по дело № 4/2000/ Считаме, че са налице всички основания това да се заключи и по отношение на системата на здравното осигуряване

2. Относно искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл.169 ал. 4 ДОПК /Изм. - ДВ, бр. 94 от 2012 г., в сила от

1.01.2013 г/, поради противоречие с чл.51 и чл.52 от Конституцията на Република България.

Атакуваната разпоредба на чл. 169 регламентира реда и начина на погасяване на публични задължения, като ал. 4 определя, че когато длъжникът има няколко публични задължения, установявани от Националната агенция за приходите, 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. Ако срокът за плащане на две или повече публични задължения изтича на една и съща дата, те се погасяват съразмерно.

В досегашната редакция, ал.4 предвиждаше същия режим само относно задълженията за данъци, а не за всички публични вземания.

На тази база, вносителят на искането твърди, че посредством извършената нормативна промяна, се създава опасност от ограничаване или отнемане правата на гражданите на обществено и здравно осигуряване. Нарушава се целевото предназначение на отделните вноски, като дадена вноска бъде използвана за покриване на други просрочени задължения.

Върховният административен съд, счита искането за основателно поради следните съображения:

Както в първата част на настоящето становище бе споменато, от практиката на КС следва, че Конституцията изисква от законодателя да се въздържа от актове, които накърняват даденото, вече осъществено от гледище на фактически състав, право. Под недопустимост на накърняването следва да се разбира както въздействие върху съответното право въобще, така и въздействие върху някой от неговите компоненти. Със същата сила това важи и когато няколко вече дадени и гарантирани права се подвеждат под общ знаменател, като различните правни институти започват да смесват финансовия си характер, а оттам и предназначението си, предвид факта, че както КС казва /по-горе цитирано/ системата на задължителното осигуряване е организирана на разходоориентиран принцип.

Публичните задължения, макар и подведени под общо наименование с нормата на чл.169 ал.4 ДОПК представляват коренно различни по характер, същност и вид плащания на лицата към държавата. Почиват на различно правно основание и пораждаат различни правни последици. С извършеното законодателно изменение се заличават именно тези различни правни последици. Класически пример за ефекта от подобно изменение е реалната възможност заплащането на здравна вноска от осигуряващо се лица да бъде преразпределено за погасяване на данъчни задължения. Нещо повече - същото това обстоятелство би довело до загуба на здравни/нарушаване на осигурителните права на лицето. В действителност ал.3 на чл.169 ДОПК предоставя възможност на лицата да заявят кое публично задължение погасяват, но последицата от неупражняване на това право - дефинирана в ал.4 чл.169 ДОПК може дори да се разглежда като санкционна, и при всички положения може да се определи като противоконституционна. Конкретният казус налага да се разгледат три отделно регламентирани в Конституцията групи права и задължения. Правото на осигуряване - срещу здравна вноска, правото на пенсионно осигуряване - срещу осигурителна вноска, правото на труд, доходи, развиване на бизнес и прочее трудова и икономическа активност - срещу плащане на данъци. Смесването им в едно, където плащанията за здравна вноска, без лицето да е заявило изрично това, ще доведат до загуба на

здравни права поради наличие на непогасени задължения от търговска дейност. Считаме същото това обстоятелство за противоконституционно.

Достатъчно, да се обоснове противоконституционността на изменението, следва на второ място и от различния дух, систематичен анализ, приоритетна подредба като императив за разделно законодателно регламентиране на отделните обществени отношения. Върховният закон ясно разграничава основните права и задължения на гражданите, с оглед казуса от значение са нормите на чл.51,чл.52 от КРБ и чл.60 от КРБ. Това императивно налага като следствие законодателното доразвитие на три коренно различни типа обществени отношения. Макар същите да са все с публично-правен характер, това е единственият им общ белег, напълно недостатъчен да обоснове извършената законодателна промяна. Нещо повече КС вече се е произнасял, че Осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации (посочени по-горе), докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно./ Решение № 5 от 29.06.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/2000 г./

Със същата сила тази разлика се налага и по отношение на здравните вноски. Макар срещу тях да лежи правото на съответни престации в полза на здравно осигурения, то те са с коренно различен характер, правопораждащ факт и конституционно защитимо благо - неотменимото право на личността на здравно осигуряване.

Следва да бъдат подкрепени аргументите на вносителя и относно измененията в статута на самоосигуряващите се лица, които ще настъпят в резултат на нормативната промяна.

В действителност, както излага вносителят, доколкото е възможно от осигурителните вноски които самоосигуряващите плащат към определен момент да им се удържат възникнали на по-ранен етап и неплатени всякакви публични задължения, се създава реален риск те да се окажат в ситуация да не могат да се лекуват, респ. да им се отчита стаж за пенсия, ако не са в състояние да платят изцяло тези си задължения.

От друга страна обаче, правото на пенсия, както и правото на лечение са пряко свързани и произтичат от принципа на социална държава, базиран върху задължението на гражданите да се осигуряват. Т.е. обосновано и издържано от житейска и обществена гледна точка е неизпълнението на задължението за внасяне на здравни и осигурителни вноски да доведе до затруднения спрямо възможността съответният гражданин да се ползва с правата които същите биха му гарантирали. Но считаме за неприемливо внасянето на здравни и осигурителни вноски да покрива данъчни задължения, и поради тази причина да води до загуба на здравни и осигурителни права.

Въведеният с разпоредбата ред за погасяване на всички видове публични държавни вземания, установявани от Националната агенция за приходите, независимо от техния вид, действително би могъл да доведе до засягане правата и законните интереси на българските граждани, особено на тези полагащи зависим труд. По отношение на самоосигуряващите се лица разпоредбата на чл. 169, ал. 3 от ДОПК дава възможност същите да определят кое от публичните си задължения да погасят. Не така стои обаче въпросът с лицата на трудово правоотношение, за които законодателят не е създал гаранции срещу негативните последици, които други закони /ЗЗО и КСО/ свързват с неплащането на здравноосигурителни вноски и вноски на държавното обществено осигуряване, в чието внасяне участват техните работодатели. Създадена е възможност, в случай че длъжникът не е в

състояние да погаси едновременно всичките си публични задължения, да се стигне до прекъсване на здравноосигурителни права и незачитане на осигурителен стаж. Както беше посочено по-горе, правото на здравно и обществено осигуряване е неотменимо, т.е. в противоречие с разпоредбите на Конституцията е неговото упражняване да бъде обусловено от предварителното изпълнение на други задължения, в това число за данъци. Гражданите, чрез заплащаните от тях здравноосигурителни вноски и вноски за държавното обществено осигуряване обезпечават финансирането на тези системи, поради което режимът, установен по чл. 169, ал. 4 ДОПК, би застрашил функционирането им.

В заключение считаме, че посоченото изменение пряко засяга и разходопокривния принцип на които е базирана системата на задължителното осигуряване. Не е ясно коя вноска, кое задължение покрива, яснота има само относно факта, че се покрива само най-рано възникналото задължение, но това несъмнено нарушава предназначението на вноската. Също така я лишава от търсените чрез нея положителни правни последици за осигуряваното лице. Т.е. вноската не покрива не изпълнява предназначението си, а обслужва чисто фискални интереси, но при противоконституционен ред и условия.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



Д. КОПЕВ