

при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 02.12.2025 г. конституционно дело №9/2024 г., докладвано от съдия Надежда Желепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 14.02.2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 129, ал. 6, в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“, от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 105 от 2005 г., посл. изм. бр. 65 от 2025 г.; ДОПК).

Вносителят е изложил мотиви, с които обосновава противоречието на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 7 и чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. В искането се поддържа, че според предвиденото изключение, при прихващане или възстановяване на неправомерно внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите суми за задължителни осигурителни вноски, законна лихва се дължи от деня, в който сумите е следвало да бъдат възстановени, а не от датата на извършване на плащането, както това е предвидено при останалите публични вземания в същата хипотеза. По този начин се създава неясна и взаимоизключваща се правна уредба в противоречие с принципа на правовата държава. Според вносителя поради паричния характер на всички публични вземания е необосновано и несправедливо лихвата за задължителни осигурителни вноски да се дължи от по-късен момент от този на плащането, с което на практика се изключва нейната дължимост. Посочва, че чл. 129, ал. 6 ДОПК в оспорената част неоправдано установява неравно третиране въз основа на личното положение на лицата – временното им качество на длъжник на определен вид публично задължение, при липсата на потребност от постигането на значими за обществото цели. Вносителят подчертава също, че в противоречие със задължението на държавата да отговаря за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове, предвиденото изключение необосновано лишава лицата от възможността да получат пълния размер на лихвата по реда на чл. 129, ал. 1 ДОПК, като те единствено могат да предявят своите претенции по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. В искането се поддържа, че се накърнява и правото на частна собственост, като се допуска обогатяване на държавата за сметка на гражданите, които са претърпели

вреди от незаконни актове на органи на публичната власт, като са били лишени от възможността да ползват притежаваните от тях парични средства.

С определение от 27.02.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили Министерският съвет, министърът на финансите, Върховният административен съд, Националната агенция за приходите, Националният осигурителен институт, проф. д-р Иван Стоянов и ас. Здравко Славчев.

Според Министерския съвет, министъра на финансите, Националната агенция за приходите и Националния осигурителен институт искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. В изразените от тях становища се излагат аргументи, че вносителят неправилно приравнява задължителните осигурителни вноски на данъците и останалите публични вземания, за да обоснове необходимостта от еднакъв режим на дължимост на лихвите, без да отчита различната им правна природа, цел и предназначение.

Министерският съвет не споделя доводите на вносителя за неясна, противоречива или взаимоизключваща се правна уредба. Посочва, че чл. 129, ал. 6 ДОПК предвижда две самостоятелни хипотези на началния момент на дължимост на лихвата – в зависимост от това дали сумите са внесени, или събрани въз основа на акт на орган на приходите, и в зависимост от вида на публичното вземане. Приема, че оспореното изключение се основава на специфичната правна същност на осигурителните вноски и тяхното разграничаване от останалите публични вземания. В становището се излага, че принципът на равенство също не се нарушава, тъй като различното третиране не се прилага за „сходни положения“, а е предвидено за различни публични вземания според техния вид, като преследва легитимна цел. Посочва се също, че не е налице противоречие със задължението на държавата да отговаря за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове, тъй като поради спецификата на осигурителното правоотношение, настъпилите вреди от незаконосъобразния акт на държавния орган подлежат на възстановяване по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. Според Министерския съвет не се засяга и правото на собственост, като съгласно принципа на солидарност средствата по осигурителните фондове се набират чрез участието на цялата осигурителна общност и се разходват за осигурените лица, за които са настъпили

определени неблагоприятни материални последици.

Според министъра на финансите въведеното разграничение в режима на дължимост на лихвите отразява спецификите на регламентираните обществени отношения и не създава вътрешно противоречие в уредбата. Посочва, че до установяването на недължимостта на осигурителните вноски лицата участват в осигурителната система, независимо дали самите те са се възползвали от правата, произтичащи от направените вноски. Според министъра на финансите установяването на различния режим е израз на правната природа на задължителните осигурителни вноски, като различното третиране е обусловено от липсата на идентичност на вземанията и необходимостта от диференциация на правната уредба. В становището се твърди също, че за лицето, платило осигурителните вноски, не възниква вреда, като внесената сума не се ползва безвъзмездно от държавата, а се разходва на солидарен принцип, включително и в негова полза. Изтъква се, че правото на частна собственост не се засяга, като до обявяването на акта за незаконосъобразен лицето участва в осигурителната система и за него възникват осигурителни права. Посочва се, че възстановяването на лихви от фондовете, чието предназначение е подпомагането на осигурените лица при настъпване на осигурителни събития, би нарушило целевия характер на внесените в тях средства и би създавало несигурност при гарантирането на правата на останалите участници.

Националната агенция за приходите също приема, че поради целевия характер на осигурителните вноски, свързан с предоставянето на социална защита на осигурените лица чрез получаване на различни видове обезщетения и пенсии, изплащането на лихви върху тези средства би представлявало разходване на публични средства извън тяхното предназначение. В становището се посочва, че определянето на дължимостта на лихвите върху задължителните осигурителни вноски по ред, идентичен с този на данъците, противоречи на принципите на осигуряването и ощетява осигурените лица поради фондовата организация, самостоятелния бюджет на общественото осигуряване и възмездния характер на осигурителното правоотношение. Прави се извод, че оспорената законодателна уредба съответства на изискването за стабилност и последователност. Посочва се, че принципът на равенство не се нарушава, тъй като режимът на дължимост на лихвите се прилага по отношение на всички лица в хипотезата на недължимо внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите задължителни осигурителни вноски. В становището се изтъква, че предвиденото изключение има за цел държавата да не

въздейства негативно върху основния принцип на осигурителната система – солидарността, съгласно който осигурителните вноски се събират от едни лица, а се разходват за други при настъпване на осигурителен случай.

Националният осигурителен институт също излага аргументи, свързани с целевото предназначение и възмездния характер на задължителните осигурителни вноски като основание за установяване на предвиденото в чл. 129, ал. 6 ДОПК изключение. Посочва, че това законодателно решение защитава интересите на всички осигурени лица, тъй като не допуска изплащане на финансови ресурси от съответния осигурителен фонд под формата на лихви. Поддържа, че правото на собственост не се накърнява, като срещу направените вноски осигурените лица могат да претендират права от държавното обществено осигуряване, а по отношение на осигурителите платените осигурителни вноски се отчитат в процеса на данъчно облагане. Според Националния осигурителен институт не се установява неравно третиране, тъй като, от една страна, различният режим е приложим за определен вид публично вземане, а от друга, е приложим за всички лица в хипотезата на недължимо внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите задължителни осигурителни вноски.

Становището на Върховния административен съд и изразените правни мнения на проф. д-р Иван Стоянов и ас. Здравко Славчев със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно.

Според Върховния административен съд невъзможността за получаване на пълно обезщетение по реда на ДОПК в случай на недължимо плащане на публично вземане, основаваща се единствено на неговия вид, е несправедливо и необосновано законодателно решение, което не може да бъде оправдано със съображения за отделност на осигурителните бюджети. Споделят се мотивите на вносителя, че оспорената правна уредба осуетява пълното възстановяване на вредите, причинени от незаконосъобразни актове на приходните органи, и установява различно третиране на лицата в зависимост от вида на подлежащото на възстановяване вземане, за което няма основание в ДОПК. Посочва се, че заявяването на претенцията за дължимост на законната лихва от момента на плащането по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди не е ефективен начин на защита на лицата поради несъществуващата до момента съдебна практика по искове с такъв предмет и възможните различни разбирания на съдебните състави по отношение на тяхната допустимост и основателност. Според Върховния административен съд задържането

въз основа на незаконосъобразния административен акт на подлежащата на възстановяване парична сума намалява имуществото на платилия, с което се накърнява правото му на собственост. В становището се приема, че оспорената разпоредба значително затруднява субектите, като ги задължава да водят исков процес, вместо да използват по-бързия и ефективен за тях административен ред, предвиден в ДОПК, с което се нарушават принципите на пропорционалност и ефективност.

Според проф. д-р Иван Стоянов, след като законодателството изисква лихва да се начислява за неплатените в законоустановените срокове публични задължения, такава следва да се дължи и за всички недължимо внесени или събрани такива. В правното мнение се поддържа, че няма основание за идентични публични вземания, каквито са данъците и задължителните осигурителни вноски, да се прилага различен режим в една и съща хипотеза. Проф. д-р Иван Стоянов подчертава също, че въпросът за начисляването на лихвите е материалноправен и не следва да бъде предмет на уредба в ДОПК.

В правното си мнение ас. Здравко Славчев поддържа, че предвидената правна уредба създава несправедливост в публичните финансови отношения. Посочва, че лицата, които инициират процедура за възстановяване на недължимо внесени или събрани суми за задължителни осигурителни вноски по реда на ДОПК, са нормативно неравнопоставени въпреки сходствата в правната регламентация на данъците и задължителните осигурителни вноски – тяхната императивна уредба, ролята им за формирането на приходната част на управляваните от публичните органи бюджети, начисляването на лихва при несвоевременното им заплащане и изискванията за тяхното разходване. Според ас. Здравко Славчев предвиденото в чл. 129, ал. 6 ДОПК изключение не предоставя равенство във възможностите при възстановяване на нарушени права в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията и не съответства на чл. 1 от Протокол №1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, тъй като не осигурява правото на физическите лица свободно да се ползват от своята собственост – в случая от паричните си средства.

Конституционният съд обсъди доводите в искането, с което е сезиран, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба.

При проведеното гласуване не беше постигнато изискуемото по чл. 151, ал. 1 от

Конституцията и чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда (най-малко седем гласа), поради което искането следва да бъде отклонено.

Според съдиите Надежда Желепова, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенев, Невин Фети и Орлин Колев искането е неоснователно, тъй като разпоредбата в оспорената част не е противоконституционна.

Производството по делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“. Изложени са мотиви за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 7 и чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Вносителят е поискал обявяване на противоконституционност поради това, че разпоредбата изключва по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс да се връщат лихви за изтеклия период от момента на плащането на задължителните осигурителни вноски, когато те са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите, до момента на възстановяването им. В искането се развиват доводи за въвеждане на еднакъв правен режим на лихвите при възстановяване на всички публични вземания, посочени в чл. 128, ал. 1 ДОПК, които са установявани или събирани въз основа на акт на органите по приходите на Националната агенция за приходите.

В искането не се прави разграничение между отделните видове публични вземания, а се посочва фактът, че вземанията се установяват от органите по приходите на Националната агенция за приходите, и се твърди, че тъй като е различен началният момент на дължимост на лихвата при възстановяване на осигурителни вноски, установявани или събирани въз основа на акт на органите по приходите на Националната агенция за приходите, оспорената част от разпоредбата противоречи на посочените разпоредби от Конституцията.

Действащата правна уредба на чл. 129, ал. 6 ДОПК разграничава две самостоятелни хипотези относно началния момент, от който съответните суми се връщат заедно със законната лихва, според това дали те са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите, или не. Когато сумите са внесени или събрани недължимо въз основа на акт на орган на приходите, лихва се дължи за изтеклия период от внасяне на сумата до възстановяването ѝ, с изключение на задължителните осигурителни вноски (чл. 129, ал. 6, изр. 1). В чл. 129, ал. 6, изр. 2 е възприет

принципът, че когато недължимото плащане е направено от задълженото лице, лихви се дължат от деня, в който сумата е следвало да му бъде възстановена при спазване на реда на ал. 1 – 4 на чл. 129 ДОПК, като в този ред са включени и задължителните осигурителни вноски, независимо дали са установени, или не с акт на орган по приходите. Така законодателят е уредил изключение според вида на публичното вземане – когато въз основа на акт на орган по приходите недължимо внесените или събрани суми са за задължителни осигурителни вноски, но в същото време е включил тези вноски в общия режим на дължимост на законна лихва за публични вземания от датата, на която е следвало да бъдат възстановени, след като се е развило производството по чл. 129, ал. 1 – 4. Следователно законодателството не изключва дължимостта на лихва, а се предвижда различен начален момент на начисляването ѝ.

При преценка на съответствието на оспорената част от разпоредбата на чл. 126, ал. 6 ДОПК „с изключение на задължителни осигурителни вноски“ с Конституцията според нас следва да се преценява не само съответствието ѝ с посочените в искането разпоредби, а и с разпоредбите на чл. 51 и 52 от Конституцията. Следва да се изясни и правният режим на възстановяване на различните по вид публични вземания, уредени в законодателството.

Правният режим на лихвите е материалноправен и е свързан с характеристиката на главното вземане – задължителни осигурителни вноски, които се уреждат от правния отрасъл осигурително право въз основа на принципите, изведени от чл. 51 и 52 от Конституцията и предвидени в чл. 3 от Кодекса за социално осигуряване (задължителност и всеобщност на осигуряването; солидарност на осигурените лица; равнопоставеност на осигурените лица; социален диалог при управлението на осигурителната система; фондова организация на осигурителните средства) и в чл. 5 от Закона за здравното осигуряване (задължително участие при набирането на вноските; участие на държавата, осигурените и работодателите в управлението на Националната здравноосигурителна каса; солидарност на осигурените при ползването на набраните средства; отговорност на осигурените за собственото им здраве; равнопоставеност при ползването на медицинска помощ и др.). Задължителните осигурителни вноски, въз основа на които се изгражда системата на държавното обществено осигуряване, постъпват като приходи във фондовете на държавното обществено осигуряване или в универсален пенсионен фонд, а задължителните здравноосигурителни вноски, въз основа на които се изгражда системата на здравното осигуряване, постъпват в бюджета на Националната

здравноосигурителна каса. Средствата от вноски се използват целево и техният правен режим следва да се разглежда не само от гледна точка на характеристиката им като приходи в съответните бюджети, а и от гледна точка на разходите, за покриването на които те са предназначени.

В чл. 60, ал. 1 от Конституцията е установено задължението на гражданите да плащат данъци и такси. В чл. 51 от Основния закон е закрепено правото на гражданите на общественно осигуряване и на социално подпомагане, което право законодателят е длъжен да гарантира. В чл. 52 от Конституцията е установено правото на гражданите на здравно осигуряване, за гарантирането на което се предвижда задължение за финансирането му от държавния бюджет, от работодателите, от лични и колективни осигурителни вноски и от други източници при условия и по ред, определени със закон. Така на конституционно ниво е направено разграничението между задължението на гражданите да плащат данъци и такси и индивидуалното право на всеки гражданин на социално и здравно осигуряване, което е израз на посочените в преамбюла на Конституцията защитени ценности на човешко достойнство и сигурност.

Задължение на българската държава е да осигури парични средства, за да се обезпечат социалните права, прогласени в чл. 51 и 52 от Конституцията. За реализирането на индивидуалното право на гражданите на социално и здравно осигуряване законодателят има правомощието да определя начините на финансиране (задължителни осигурителни или здравноосигурителни вноски, средства от държавния бюджет и други). Условията и редът, при които се обезпечават приходите в социалноосигурителните фондове и тяхната балансираност, се уреждат в самостоятелни закони – Закон за публичните финанси (ЗПФ), Кодекс за социалното осигуряване (КСО), Закон за здравното осигуряване (ЗЗО). Основанията, въз основа на които се дължат задължителните осигурителни вноски, техният размер, от кого се дължат и заплащат, условията, при които те се възстановяват, в кои бюджети постъпват и как се разходват набраните средства от тях в полза на осигурените лица, се установяват на национално ниво от законодателя. При уреждането на разходите на осигурителните фондове законодателят е длъжен да спазва разпоредбите на Конституцията, на първичното (чл. 48 и 352 от Договора за функционирането на Европейския съюз) и вторично право на Европейския съюз за координиране на системите за социална сигурност и да гарантира правата на гражданите.

В практиката на Съда многократно е подчертавано, че данъците и задължителните осигурителни вноски като две самостоятелни категории публични държави вземания имат различен характер и предназначение, почиват на различно правно основание и пораждат различни правни последици (Решение №5/2000 г. по к.д. №4/2000 г.; Решение №8/2012 г. по к.д. №16/2011 г. Решение №2/2014 г. по к.д. №3/2013 г.). Както данъците, така и задължителните осигурителни вноски са обявени за публични вземания в чл. 162, ал. 2, т. 1 ДОПК, но това е направено, за да се осигури тяхното принудително събиране, а не за да се приравнят по правната си природа (Решение №14/2000 г. по к.д. №12/2000 г.). „[Д]анъчните плащания и вноските за социалното и здравното осигуряване почиват на различно правно основание и пораждат различни правни последици. Въпреки че и двете категории представляват публични вземания на държавата, те имат различна правна природа. Същите имат различен характер и предназначение. Основните различия между тях се проявяват както при финансовите източници за набирането им, така и в управлението и разходването на тези средства“ (Решение №2/2014 г. по к.д. №3/2013 г.). „Осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно“ (Решение №5/2000 г. по к.д. №4/2000 г.).

Конституционният съд многократно се е произнасял и по различни проявления на правото на обществено и здравно осигуряване. Функцията на конституционно прогласеното право на обществено осигуряване произтича от същността на установената в държавата система на обществено осигуряване – система на взаимопомощ и солидарност (Решение №5/2000 г. по к.д. №4/2000 г.), чрез която се защитава общият интерес, като от набиранияте вноски на всички осигурени лица се обезпечава материална защита на изпадналите в нужда членове на обществото, които поради настъпване на определени осигурителни рискове – майчинство, болест, злополука, старост и др., са в невъзможност за придобиване на средства срещу личен труд (Решение №10/2012 г. по к.д. №15/2011 г.). Правото на здравно осигуряване по чл. 52, ал. 1 от Конституцията е от изключително значение за живота на гражданите, поради което Конституцията го регламентира като тяхно основно право. То е неотменимо (чл. 57, ал. 1 от Конституцията). Неговото съществуване следва пряко от Конституцията като върховен закон и от непосредственото действие на нейните разпоредби (Решение №8/2012 г. по к.д. №16/2011 г.).

Поради специфичността на осигурителното правоотношение внесената сума,

платена от осигуреното лице, не се ползва безвъзмездно от държавата, а се разходва от държавата чрез осигурителната, съответно здравната система на солидарен принцип, в полза на осигуреното лице и на други лица, за които е настъпило осигурителното събитие. Този установен в законодателството подход е в съответствие с конституционно прогласените основни права на обществено осигуряване и социално подпомагане (чл. 51, ал. 1 от Конституцията) и на здравно осигуряване (чл. 52, ал. 1 от Конституцията), както и е отражение на принципите на социалната държава, прокламирана в преамбюла на Конституцията. Правото на обществено осигуряване и социално подпомагане и правото на здравно осигуряване са неотменими права, чиято конституционноправна защита включва както задължението на държавата да създаде законова система на обществено осигуряване, така и да гарантира реализацията на осигуряването в неговите различни форми при настъпване на условията за получаване на съответните плащания (Решение №2/2014 г. по к.д. №3/2013 г.). Социалната държава от своя страна е немислима, ако не е основана на солидарност и взаимопомощ между членовете на обществото.

Чрез фондовете на държавното обществено осигуряване дадена категория източници на парични средства се свързва с установеното от законодателя направление за тяхното разходване – сумите не могат да бъдат отклонявани за покриването на разходи извън неговото предназначение (Решение №8/2012 г. по к.д. №16/2011 г.). Появата на евентуални затруднения при реализирането на тези приходи би създавало диспропорции между постъпленията и разходите, което би могло да породи сериозни затруднения при функционирането на осигурителната и здравната система, а държавата следва да създаде гаранции за реализацията на осигуряването в неговите различни форми при настъпване на условията за получаване на съответните плащания.

Посочените същностни характеристики на задължителните осигурителни вноски – публични вземания за покриване на разходи с целево предназначение, срещу които се получава право на съответните престации и които се разпределят в съответните социални и здравноосигурителни фондове, ги разграничават от посочените в чл. 128, ал. 1 ДОПК други публични вземания – данъци, наложените от органите по приходите глоби и имуществени санкции, както и суми, подлежащи на възстановяване съгласно данъчното и осигурителното законодателство от Националната агенция за приходите. Механичното прилагане на еднакъв режим за задължителните осигурителни вноски и липсата на диференциация между тях и

останалите видове публични вземания в законодателството би създавало предпоставки за нарушаване на нормалното функциониране на осигурителната система и за накърняване на конституционно установените права на гражданите на социално и здравно осигуряване.

Различната конституционна основа на задължителните осигурителни вноски, които обезпечават основни конституционни права, като правото на социално и здравно осигуряване, и на данъците, които обезпечават основните функции на държавата, налагат тези отлики да бъдат съблюдавани в законовата уредба, която регламентира разходването на съответните средства, независимо че за да се осигури тяхното събиране, те общо са обявени за публични вземания.

В чл. 162, ал. 2, 5, 6 и 7 ДОПК публичните вземания са разграничени на държавни, общински и такива с основание правото на Европейския съюз. Според чл. 163, ал. 1 ДОПК публичните вземания се събират по реда на кодекса, освен ако в закон е предвидено друго, т.е. в компетентността на законодателя е да определя от кой орган и по какъв ред ще се събират публичните вземания, включително и реда за защита на гражданите при незаконосъобразно установени от държавните органи дължими суми. В случаите, в които в изпълнение на различните видове публични парични задължения при развил се публичноправно отношение се е стигнало до тяхното недължимо плащане (доброволно или принудително), между държавата чрез съответния орган и задължените лица въз основа на принципа на законност при установяване на публичните вземания и материалноправните основания и процесуален ред, предвидени в закон, се развиват правоотношения за прихващане и възстановяване на внесените без правно основание или на отпаднало правно основание суми на лицето, платило публичното задължение. Процедурите за прихващане и/или възстановяване на недължимо платените суми са уредени в законодателството. Правото на прихващане и възстановяване на задълженото за публичното вземане лице осигурява интересите на задълженото лице за законосъобразното им определяне от компетентните органи.

В законодателството не са уредени единни материалноправни условия за възстановяване на всички държавни и общински публични вземания. Характерно за българската правна уредба е, че освен по писмено искане на лицето, производствата по прихващане и възстановяване могат да се развият и въз основа на служебно начало при обвързаната компетентност на органа, който следва да възстанови недължимо

платените суми. Производството по възстановяване на недължимо платени суми се предхожда от производство по прихващане.

В глава шестнадесета „Особени производства“, раздел I „Прихващане и възстановяване“ (чл. 128 – 132) от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс са предвидени основанията и редът за прихващане и/или възстановяване само на част от недължимо платени или събрани суми за публичните вземания, а не на всички публични вземания. Производството е „особено“ специално защото се отнася само до публични вземания, установявани от органите на Националната агенция за приходите. В чл. 128, ал. 1 ДОПК са изброени видовете публични вземания, по които недължимо платените или събрани суми се прихващат – данъци, задължителни осигурителни вноски, наложени от органите по приходите глоби и имуществени санкции, както и суми, подлежащи на възстановяване съгласно данъчното или осигурителното законодателство от Националната агенция за приходите, се прихващат от органите по приходите за погасяване на изискуеми публични вземания, събирани от органите по приходите. Процедурата по възстановяване и прихващане е уредена в чл. 129 ДОПК. Последователността на погасяванията е уредена в чл. 169 ДОПК, като се отчита видът на публичното вземане.

В законодателството – нито в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, нито в законите, уреждащи различните видове публичните вземания – не е предвиден единен режим на лихвата при възстановяване на недължимо платени публични вземания, внесени въз основа на акт на органа, който има правомощието да ги установява. „Особеният“, специален режим на дължимост на лихвите при възстановяване на недължимо внесени или събрани суми, установени само от органите по приходите, е предвиден в разпоредбите на чл. 129, ал. 6 ДОПК, като част от съдържанието на изречение първо е предмет на производството по настоящото конституционно дело.

В чл. 129, ал. 6 ДОПК е установено правомощието на органите по приходите винаги да възстановяват сумите с дължимата законна лихва, но е различно началото на периода, от което е дължима лихвата, според основанията дали сумите са внесени, или събрани въз основа на акт на орган по приходите. Така законодателят е предвидил задължение за лихва за всички случаи на забава и е развил по-благоприятен за задължените лица режим в сравнение с редакцията на чл. 112, ал. 5 ДПК (отм.), според която недължимо внесени или събрани суми се връщат със

законната лихва за изтеклия период, когато внасянето или събирането е въз основа на акт на данъчен орган, а в останалите случаи сумите се връщат без лихва.

Особеностите при събирането на надвнесени задължителни осигурителни вноски са отчетени и в чл. 130 ДОПК, уреждащ опростена процедура за възстановяване чрез посочване в декларация на сума за възстановяване, както и когато е подадено искане за възстановяване по чл. 129, като в нейния обхват са включени задължителните осигурителни вноски според мотивите на законопроекта. Особен ред се съдържа и в чл. 128, ал. 3 ДОПК относно исканията за недължимо платени и събрани суми за допълнително задължително пенсионно осигуряване, които постъпват в пенсионноосигурителните дружества. Така в рамките на особеното производство за прихващане и възстановяване на недължимо платени суми, установявани от органите на Националната агенция за приходите, се обособяват специални основания и ред за възстановяване на недължимо платени суми за задължителни осигурителни вноски.

Намираме за неоснователни доводите на вносителя, че предвиденото разграничение по отношение на дължимостта на законната лихва създава противоречива, неясна и взаимоизключваща се правна уредба в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Както е приел в своята практика Съдът, всяко установено от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на „сериозни и основателни причини“, следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението (Решение №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г.). Подчиняването на определен вид публични вземания на различен правен режим според спецификите на обществените отношения, уредени от закона, не създава вътрешно противоречие в уредбата. До признаването/заявяването на недължимостта на вноските лицата участват с тях в осигурителната система и биха могли да ползват или са ползвали осигурителни права съгласно принципа на солидарност. Различната правна природа на осигурителните вноски и същностната им диференциация от останалите публични вземания са основателна причина за установяването на различен режим на дължимата законна лихва при наличие на предпоставките за прихващане и възстановяване, поради което принципът на правовата държава не е нарушен.

Законодателят, с оглед характеристиките на публичното вземане и с оглед на

икономическите условия, е свободен да уреди със закон от кой момент се начисляват лихви при възстановяване на надвнесените вземания. Той може да създава опростена процедура за възстановяване на публични вземания, като предвидената като такава в чл. 130 ДОПК, или специална процедура, като предвидената в чл. 128, ал. 3 или в чл. 129, ал. 1 – 4 ДОПК. За различните по правната си характеристика публични вземания, независимо от органа, който ги събира, условията могат да бъдат и различни. При правната уредба на лихвите е необходимо да се балансира, от една страна, интересът на държавата, обоснован от целта, за която се събират публичните вземания, а от друга страна – интересът на задължените лица за справедливо възстановяване на сумите при незаконосъобразно събрано публично вземане.

В този контекст възниква въпросът в съответствие с Конституцията ли е да се установява различен ред за дължимост на лихвите при неправомерно внесени или събрани задължителни осигурителни вноски и други публични задължения. Различното конституционно основание на задължителните осигурителни вноски и на други публични задължения, например за данъци и такси, не изисква непременно да бъде унифициран редът за тяхното възстановяване. Основните права на гражданите в социалната сфера могат да обусловят приемането на различни мерки, които да ги гарантират. „Те могат да бъдат реализирани само ако държавата предприеме необходимите и очаквани мерки и създаде условия и гаранции“ (Решение №10/2012 г. по к.д. №15/2011 г.).

В случая въвеждането на изключение от общото правило по чл. 129, ал. 6 ДОПК за задължителните осигурителни вноски е обусловено от законовата уредба на правилата за събиране и разпределение на задължителните осигурителни вноски, които се съдържат в чл. 179 ДОПК. Внесените по сметки на Националната агенция за приходите суми за бюджета на Националната здравноосигурителна каса и за социалноосигурителните фондове, администрирани от Националния осигурителен институт, се превеждат ежедневно по сметка на Националната здравноосигурителна каса, съответно по сметка на Националния осигурителен институт. Това е гаранция, че постъпленията ще се разходват строго за целите в социалната сфера, за които тези суми са предназначени.

Предвид горното изключението в чл. 129, ал. 6 ДОПК, направено само по отношение на лихвата върху недължимо внесените или събрани задължителни осигурителни вноски, има легитимната цел средствата, които се администрат от

Националната агенция за приходите, но всъщност формират фондовете на социалното и здравното осигуряване, да се използват според целта им да гарантират правата на осигурените лица при настъпване на определени социални рискове и да осигурят насрещните престации, които се дължат срещу целевото събиране на тези вноски. Пропорционалността на средството, а именно лихва все пак да се дължи, но от момента, в който е следвало да се възстанови вземането, допринася за бързина в действията по възстановяване на съответните суми и лимитиране във времево отношение на упражняването на правомощието на органа, който при условията на обвързана компетентност има правомощието да възстанови недължимо платеното.

Не са налице и основания да се възприеме тезата на вносителя, че се създава неравно третиране на „данъчно задължените лица“, според използваната от вносителя терминология, въз основа на временното им качество на длъжник на определен вид публично вземане в противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

В Решение №14/1992 г. по к.д. №14/1992 г. Съдът се е произнесъл относно тълкуването на чл. 6 от Конституцията, като е постановил, че равенството на всички граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията означава равенство пред всички нормативни актове и че социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно.

Задължените лица за задължителни осигурителни вноски не са данъчно задължени лица. Те, както предвижда чл. 14 ДОПК, са носители на задължението за задължителни осигурителни вноски или са задължени да удържат и внасят задължителните осигурителни вноски, или отговарят за задължението на тези лица. Видовете и характеристиките на задължените лица, основанието за възникване на задълженията за задължителни осигурителни вноски и ползването на права въз основа на тях са уредени самостоятелно в Кодекса за социално осигуряване и в Закона за здравното осигуряване и те са различни от задължените лица за данъци, чиято правна характеристика е уредена в материалните данъчни закони. Дори и по отношение на данъците Конституционният съд е приел в своята практика, че „е въпрос на законодателна воля отделните групи данъчни субекти да бъдат различно третирани, доколкото това се извършва единствено и само със закон“ (Решение №12/1994 г. по к.д. №12/1994 г.), т.е. и самостоятелните носители на задължението за данъци или за задължителни осигурителни вноски могат да бъдат различно третирани, доколкото

това е направено със закон.

Както е приел Съдът, когато в законодателството е предвидена диференциация за едно и също право или задължение въз основа на определен критерий, на който отговарят всички субекти от една група, принципът на равенство не се нарушава, а напротив – диференциацията отчита и въвежда точното и справедливо приложение на равенството (Решение №2/2023 г. по к.д. №1/2022 г.). Диференциацията по отношение на режима на законните лихви отчита различния характер на публичните вземания и възникването на осигурителни права въз основа на направените осигурителни вноски, поради което не води до извод за противоконституционност. Атакуваната правна уредба не води до неравно третиране на гражданите от закона, тъй като субектите, намиращи се в еднакво положение, са третирани по еднакъв начин от закона. Разликата в същността на осигурителните правоотношения и различните правни последици от възникването, съществуването и развитието на тези правоотношения дават основание на законодателя да възприеме диференциран подход при уреждането на правните последици от приложението на института на възстановяване на недължимо внесени или събрани задължителни осигурителни вноски от този на други публични вземания. Равенството по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията е за различните носители на задължението за внасяне на задължителните осигурителни вноски и лицата, ползващи права въз основа на тяхното внасяне, а не между различните по вид публични вземания според това кой орган е издал акта за установяването им.

Забраната за дискриминация не позволява различното да бъде третирано по сходен начин. Да се прилага един и същ правен режим към всички публични вземания единствено с аргумент, че са обявени за такива, на практика би довело до размиване на различията, които са открити в конституционната основа на задължителните осигурителни вноски и на данъчните задължения. В случая унифицирането на режима на възстановяване на лихви по отношение на недължимо внесени или събрани задължителни осигурителни вноски с този на всички други публични вземания, събирани от орган по приходите, би означавало да не се държи сметка за целевото събиране и разходване на тези суми, предназначени да гарантират основните права на гражданите по чл. 51 и 52 от Конституцията, за разлика от изпълнението на данъчните задължения, срещу които няма точно определена престация, а обезпечаване на основни функции на държавата.

Според искането „с разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК е допуснато държавата да не обезщетява граждани за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове“. Сочи се още, „че е налице противоречива съдебна практика относно това дали при наличието на процедурата по чл. 129, ал. 6 ДОПК е допустимо инициерирането на производство по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди“.

Липсва основание да се възприемат доводите в искането и за противоречие с чл. 7 от Конституцията, съгласно който държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Като отчита фундаменталното значение на тази разпоредба за цялостното функциониране на държавната власт, в Решение №6/2025 г. по к.д. №28/2024 г. Конституционният съд посочва, че тя „представлява ключов компонент на правната сигурност и е гаранция за върховенството на правото при извършване на дейност от страна на държавни органи и длъжностни лица“.

Със задълженията за социално и здравно осигуряване се обезпечават права, които са конституционно гарантирани на осигурените лица. Макар недължимото плащане на вноските да е направено въз основа на акт на държавен орган, внесената сума не се ползва нецелево от държавата, а се разходва съгласно принципите, въз основа на които е изградено общественото осигуряване.

В случая разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК в оспорената част изключва по специален административен ред да се реализира заплащането на лихви за неправомерно внесени или събрани задължителни осигурителни вноски, но не изключва въобще начисляването на лихви. Не се дерогира редът за ангажиране на отговорността по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. При действащата законова уредба това осигурява своевременното администриране и целево използване на средствата от задължителни осигурителни вноски. „Държавата е длъжна да гарантира и защитава социалните права, а не да създава юридически пречки за осъществяването им“ (Решение №14/2000 г. по к.д. №12/2000 г.). „Конституционноправната защита включва както задължението на държавата да създаде законова система на общественото осигуряване, така и задължение да гарантира реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили“ (Решение №2/2014 г. по к.д. №3/2013 г.).

В искането се изтъква, че е налице противоречива или липсваща практика на

Върховния административен съд относно прилагането на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди във връзка с чл. 129, ал. 6 ДОПК. При противоречива практика Върховният административен съд е длъжен да упражни правомощието си по чл. 124 от Закона за съдебната власт и да постанови тълкувателно решение.

В искането е посочено Решение от 13 март 2017 г. по дело С-524/04 на Съда на Европейския съюз относно възстановяването с лихви на вземания за данъци. Тази практика не може да се отнесе към режима на задължителните осигурителни вноски, чиято функция е свързана с осигуряването и ползването на социалните права. В искането не се отчита правната уредба на възстановяването на останалите публични вземания, които не се установяват от органите на Националната агенция за приходите.

Частта от разпоредбата на чл. 129, ал. 6, изр. първо от ДОПК, чиято противоконституционност се иска да бъде обявена, не изключва прилагането на общия ред за отговорността на държавата, предвиден в чл. 7 от Конституцията и уреден в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, доколкото същите са обхванати от изречение второ на чл. 129, ал. 6 ДОПК. Доколкото в законодателството няма установено общо правило за възстановяване на недължимо внесени публични вземания с лихви, когато са внесени въз основа на акт на държавен орган, който има правомощието да ги установява, редът по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди е приложим за всички недължимо платени публични вземания, установявани с актове на съответните органи, освен ако в специален закон не е установено друго. Когато не е предвидено друго в специалния закон, уреждащ главното вземане, няма пречка претенцията за лихва върху главното вземане да се реализира по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. При незаконосъобразно внесени задължителни осигурителни вноски отговорността е на държавата въз основа на незаконосъобразното упражняване на правомощията на орган по приходите на Националната агенция за приходите, а не на органите, които управляват бюджетите на общественото и здравното осигуряване. Отговорността на държавата не може да засяга правата на осигурените лица.

Субсидиарният характер на пътя на защитата по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди не означава, че тази защита не е ефективна, а единствено че не се прилага, когато е налице друг защитен способ. Следва да се отчита, че конституционният законодател не е установил ред, по който да се

реализира отговорността на държавата за вреди, но в чл. 7 от Конституцията е въздигнал тази отговорност в принципно положение. Не само не е налице, но не би била и конституционно търпима норма от законодателството, която да изключва тази отговорност. От друга страна обаче, да се диференцира редът за реализиране на тази отговорност е въпрос на законодателна целесъобразност, при която трябва да се гарантират принципите на правовата държава, отговорността на държавата за вреди и ефективност на средствата за защита.

Според искането „[д]ори да се приеме, че лицето, което е претърпяло вреди от незаконен акт на администрацията би могло да бъде обезщетено по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди то наличието на друг ред (общият ред по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди) не обосновава допустимостта на вътрешнопротиворечива, изключваща се и установяваща неравно третиране правна уредба, която възпрепятства лицето да получи дължимото му се обезщетение по административен ред (бързо и без съществени формалности чрез подаване на искане по чл. 129, ал. 1 ДОПК), а му предоставя единствено възможността да предяви претенции по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди при положение, че за всички други лица в съпоставимо положение недължимо платените/събрани суми се възстановяват/прихващат, ведно с дължимата лихва в пълен размер по реда на чл. 128 и сл. ДОПК“.

Следователно като аргумент за противоречие с чл. 7 от Конституцията се сочи невъзможността претенцията за лихва по отношение на задължителните осигурителни вноски да се удовлетвори в административното производство по чл. 129 ДОПК, а не липсата на ред, по който да се ангажира отговорността на държавата. Обстоятелствата, че разпоредбата не изключва отговорността на държавата, както и посочените вече съображения относно липсата на противоречие в уредбата и дискриминация по отношение на лицата, а отчитане на различната правна основа на задължителните осигурителни вноски и другите публични вземания, водят до извода за липса на противоречие с Конституцията и по отношение на принципа за отговорност на държавата за вреди. От друга страна, въпрос на законодателна преценка е как да се уредят дължимостта на лихвите и редът, по който се възстановяват.

В искането се обосновава противоречието на чл. 129, ал. 6 ДОПК в оспорената част с твърдението, че „[з]аконодателят по същество е допуснал обогатяване на

държавата за сметка на гражданите, които са претърпели вреди от незаконни актове на органи на публичната власт“. Това според вносителя следва да се определи като недопустимо от правния ред засягане на частната собственост на лицата, когато те са били лишени от възможността да ползват притежаваните от тях парични средства за дълъг период от време.

Не е налице соченото от вносителя противоречие с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Законодателно въведеното разграничение в режима на законната лихва при възстановяване на недължимо платени или събрани суми за задължителни осигурителни вноски, обусловено от тяхното разпределение по фондове и обвързаното им разходване по целево предназначение, не е относимо към посочената конституционна разпоредба, нито представлява посегателство върху правото на частна собственост.

Задължителните осигурителни вноски и лихвите при тяхната дължимост и възстановяването им са уредени в закон и въз основа на законово основание се засяга собствеността на задължените лица, за да могат те и други осигурени лица въз основа на принципа на солидарността да ползват права, които се реализират чрез изплащането на различни по характеристиката им парични суми или чрез ползването на остойностни здравни услуги. Правата на социална сигурност и социална помощ и на закрила на здравето са уредени в дял IV „Солидарност“ на Хартата на основните права на Европейския съюз, в чийто преамбюл солидарността е изведена като неделима и универсална ценност. Както се предвижда в този преамбюл, ползването на тези права поражда отговорности и задължения както спрямо другите, така и спрямо човешката общност и бъдещите поколения. Като се отчитат принципът на солидарност при изграждането на осигурителната система в България, предвидените специални правила за възстановяване на задължителни осигурителни вноски, както и условията и редът за ползването на социалноосигурителните права, различният момент на начисляване на лихви при възстановяване на недължимо внесени осигурителни вноски от различните задължени лица (осигурени и осигурители) не засяга непропорционално правото на собственост, което е гарантирано и защитено от закона.

Правната уредба на надвнесените вноски за задължително осигуряване и начисляването на лихвата върху тях следва да се тълкува и във връзка с уредбата на получените осигурителни плащания от осигурените лица. Контролът на приходите от

задължителните осигурителни вноски в социалноосигурителните фондове е възложен на органите на Националната агенция за приходите, докато контролът на разходите от социалноосигурителните фондове е възложен на органите на Националния осигурителен институт. В чл. 114 КСО (възстановяване на неоснователно получени суми) се прави разграничение между недобросъвестно и добросъвестно получени суми. Добросъвестно получените осигурителни плащания въз основа на надвнесени задължителни осигурителни вноски, установени с акт на орган по приходите, не подлежат на възстановяване (чл. 114, ал. 2 КСО). Според чл. 109, ал. 4 ЗЗО, когато задължението за внасяне на осигурителните вноски е на работодателя или на друго лице, невнасянето на осигурителни вноски не лишава осигуреното лице от здравноосигурителни права. Така се отчита връзката между законосъобразно изпълненото задължение за внасяне на задължителните осигурителни вноски и получените осигурителни плащания и се проявява принципът на солидарността при осигуряването.

Като се оспорва изключение от един административен ред при наличие на друг път за защита на засегнати права, на практика се иска от Конституционния съд да влезе в ролята на позитивен законодател и като ефект от неговото решение изключението повече да не се прилага. Такъв ефект би бил допустим, ако изключението е противоконституционно, но когато не се нарушават конституционни изисквания, а уредбата касае законодателна целесъобразност, Конституционният съд не може да измества тази преценка. В Определение №2/2024 г. по к.д. №8/2024 г. „Съдът обръща внимание, че съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията законодателната власт се осъществява единствено от Народното събрание. Конституционният съд не е компетентен да замества волята на законодателя със свое решение, нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава“. Също така уважаването на искането задължителните осигурителни вноски да се възстановяват с лихва при условията, предвидени за други публични вземания, установявани или събирани от органите при Националната агенция за приходите, би означавало Съдът да излезе извън пределите на своите правомощия в рамките на инцидентния нормен контрол и да се превърне в позитивен законодател (Определение №2/1994 г. по к.д. №1/1994 г.; Определение №8/2022 г. по к.д. №15/2022 г.; Решение №9/2020 г. по к.д. №3/2020 г.; Решение №11/2013 г. по к.д. №20/2013 г.).

Дали за възстановяването с лихва на недължимо внесени или събрани задължителни осигурителни вноски въз основа на акт на орган по приходите да се

прилага административният ред по чл. 129 ДОПК, или отговорността на държавата да се реализира по общия ред, е въпрос, който трябва да реши законодателят. Различната конституционна същност на основните права в социалната сфера и задължението за плащане на данъци и такси предполага тези различия да бъдат вземани предвид в уредбата на механизмите, по които да се разходват съответните средства. Също така справедливостта в уредбата на законово равнище изисква във всички случаи да се ангажира отговорността на държавата за вреди, причинени от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на нейни органи или длъжностни лица. Тази отговорност трябва да бъде равностойна, ефективна и да не затруднява прекомерно гражданите в упражняването на тези права.

Възстановяването на лихви от момента на плащането на сумите въз основа на акт от орган по приходите на Националната агенция за приходите от фондовете, които акумулират средствата за специално целево предназначение, за да подпомагат на солидарен принцип членовете на обществото при настъпването на осигурително събитие, би нарушило целевия им характер и би довело до несигурност относно обезпечаването на правата на останалите осигурени лица. Предвиденото изключение лихвите да се дължат от момента, когато сумите е следвало да бъдат възстановени, отчита посочените от Конституционния съд специфики на задължителните осигурителни вноски, като не допуска разходване на събраните във фондовете парични средства за изплащане на лихви върху постъпили недължимо платени суми, събрани или наложени въз основа на акт на органите по приходите. Право и задължение на законодателя е да предвиди реда за разходване на задължителните осигурителни вноски чрез ясни правила, които отчитат същностната им диференциация от бюджетните средства. В този смисъл установеният различен правен режим на началната дата на дължимост на законната лихва е въпрос на законодателна целесъобразност.

Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова и Борислав Белазелков оспорената разпоредба е противоконституционна.

Задължението на държавата за връщане на несъществуващо публично задължение (внесено под заплахата от принуда или принудително събрано) и задължението ѝ да обезщети вредите от изпълнението на незаконен акт на неин орган имат своето конституционно основание в чл. 4, ал. 1 (държавата е правова и се

управлява според Конституцията и законите на страната) и в чл. 7 (държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица) от Конституцията.

Не поставяме под съмнение безспорния факт, че „данъчните плащания и вноските за социалното и здравното осигуряване почиват на различно правно основание и пораждат различни правни последици. Въпреки че и двете категории представляват публични вземания на държавата, те имат различна правна природа. Същите имат различен характер и предназначение. Основните различия между тях се проявяват както при финансовите източници за набирането им, така и в управлението и разходването на тези средства“ (Решение №2/2014 г. по к.д. №3/2013 г.). Не поставяме под съмнение и факта, че „[о]сигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно“ (Решение №5/2000 г. по к.д. №4/2000 г.).

Намираме обаче, че предвиденото от законодателя различно третиране на субектите, които по волята на държавата дължат осигурителни и други публични задължения, когато сумите са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите, не може да бъде обосновано с разликата в естеството на двата вида публични задължения – за данъци и за вноски за задължително обществено осигуряване. Няма конституционно основание, което да обоснове различно третиране на задължените лица по отношение на определянето на началния момент на дължимост на законната лихва.

Както изрично приема Конституционният съд в посоченото Решение №2/2014 г. по к.д. №3/2013 г., различието между данъците и вноските за задължителното обществено осигуряване е във финансовите източници за набирането и в управлението и в разходването на средствата. По силата обаче на изрична законова разпоредба установяването, обезпечаването и събирането и на двата вида публични задължения се осъществяват от един и същ субект – орган по приходите, и по един и същ ред – производствата и процедурите, установени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (чл. 1). Следователно по силата на изрична законова уредба осигурителните правоотношения между осигурителя (задълженото за вноските за задължителното обществено осигуряване или задълженото за тяхното внасяне лице) и осигурителния орган се осъществяват не непосредствено, а опосредено – чрез

органите по приходите (чл. 1 ДОПК). Имено органите по приходите са тези, които установяват съответното публично задължение за вноски за задължително обществено осигуряване и за данъци, и техният акт е правното основание за внасяне или събиране. Осигурителният орган (и съответно целево събраните в съответния фонд средства) не е отговорен за осъществяването от органа по приходите (държавен орган) незаконосъобразна принуда чрез издаден незаконосъобразен акт. По смисъла на закона осъществяването от органа по приходите принуда е идентична по отношение на задължените лица, независимо дали става въпрос за задължение за данъци, или за задължение за вноски за задължително обществено осигуряване, и тази принуда не се влияе от разликата в източниците и в разходването на средствата.

Следва да се посочи, че законодателят не изключва изобщо дължимостта на законната лихва по отношение на недължимо внесени или събрани суми за задължителни осигурителни вноски. Той установява задължение за заплащане на такава лихва, но от деня, в който сумите е следвало да бъдат възстановени по реда на чл. 129, ал. 1 – 4 ДОПК. Следователно законодателят допуска, независимо от специфичната цел за която се разходват вноските за задължителното обществено осигуряване, когато те са недължимо внесени или събрани не въз основа на акт на орган по приходите, да се възстановяват със законна лихва. Единственото, което законодателят постига чрез установеното различно третиране на задължените лица с оглед на началния момент на дължимост на законната лихва, е да освободи държавата от задължението ѝ да възстанови недължимо внесените или събрани суми, когато са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите със законната лихва. В този случай отговорността за законната лихва не е на осигурителния орган, който управлява съответния фонд, по който се превеждат внесените или събраните въз основа на незаконосъобразния акт на органа по приходите задължителни осигурителни вноски, а на държавата.

Установените от законодателя правила за събиране и разпределение на задължителните осигурителни вноски (чл. 179 ДОПК) не могат да бъдат основание за различно третиране от държавата на задължените лица за вноски за задължително обществено осигуряване и за другите публични задължения, когато внесените или събраните суми са въз основа на акт на орган по приходите. Не е такова основание и фактът, че задължените за внасяне на вноските за задължителното обществено осигуряване лица невинаги са задължените за тези вноски лица (чл. 14, т. 1 и 2 ДОПК), защото това е приложимо и за носителите на задължението за данъци, и за

задължените за удържане и внасяне на данъците лица. Всички тези лица са третирані еднакво от органа по приходите по отношение на установяване с нарочен акт на дължимите данъци и вноски за задължително обществено осигуряване. Внасянето и събирането на данъци и на вноски за задължително обществено осигуряване въз основа на акт на орган по приходите няма отношение към правното основание и правните последици на публичните задължения и по никакъв начин не влияе на предназначението им (бюджетни средства и средства с целево предназначение).

След като законодателят е избрал да уеднакви реда за събиране на вноските за задължителното обществено осигуряване и за данъци, той следва да уеднакви и реда, по който държавата изпълнява задължението си да възстанови вредите, които са причинени на лицата от незаконни актове на нейни органи. Фактът, че лицата, които въз основа на акт на орган по приходите са внесли недължими суми за вноски за задължително обществено осигуряване, могат да търсят правата си по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, не удовлетворява изискването за равно третиране. Това не е въпрос на законодателна целесъобразност, нито може да се оправдае с различния характер на вноските за задължително обществено осигуряване и за данъци, защото в случая този характер е ирелевантен – държавата в лицето на органа по приходите прилага еднакви правни средства за събиране на всички публични задължения и дължи еднакъв ред за възстановяването на вредите в размер на законната лихва, които са резултат от акт на неин орган. Предвиденият в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди ред за обезщетяване на вреди е приложим за реално претърпените вреди в размер по-голям от законната лихва, които следва да бъдат доказани.

По изложеното оспорената част от разпоредбата на чл. 129, ал. 6, изр. първо ДОПК противоречи на чл. 4, ал. 1 и на чл. 6, ал. 2, изр. първо от Конституцията.

В настоящото конституционно производство липсата или наличието на мнозинство се определя от броя на гласувалите по същество „за“ или „против“ уважаването на искането. Мнозинство от седем гласа от всички съдии, съгласно чл. 151, ал. 1 от Конституцията, в случая не е налице, поради което искането на Висшия адвокатски съвет следва да бъде отклонено.

При тези обстоятелства и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

ОТКЛОНЯВА искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 129, ал. 6, в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“, от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 105 от 2005 г., посл. изм. бр. 65 от 2025 г.).