



МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ
НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ

1000 София, б-д. Княз Дондуков № 52 Телефон: (02) 98591 Факс: (02) 9870827

Изх. № 18/2013/к. 3/2013
Дата 30.04.2013 г.

29
к.г. № 3/2013
30.04.13 г.

ДО
ПРОФ. ДИМИТЪР ТОКУШЕВ -
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

по
конституционно дело № 3/2013 г.
по описа на Конституционния съд
на Република България

от

БОЙКО АТАНАСОВ –
ЗАМ. ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР НА
НАЦИОНАЛНАТА АГЕНЦИЯ ЗА
ПРИХОДИТЕ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка направеното искане на четиридесет и девет народни представители от 41-вото Народно събрание до Конституционния съд на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 44, т. 3 и т. 5 от ПЗР на ЗИД на Закона върху данъка върху добавената стойност (*Обн., ДВ, бр. 94 от 2012 г.*) и образуваното конституционно дело № 3/2013 г., от името на Националната агенция за приходите, на основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд, изразявам следното становище:

Считаме, че промените в разпоредбите на чл. 169 и чл. 179 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), направени със ЗИД на ЗДДС (*Обн., ДВ, бр. 94 от 2012 г.*) не нарушават конституционно закрепеното право на гражданите на обществено и здравно осигуряване, прогласено в чл. 51, ал. 1 и чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България. Принципът на финансиране на осигурителната система в България не е и не може да бъде нарушен в следствие на направените изменения в чл. 169 и чл. 179 от ДОПК, чрез които се променя редът за погасяване на публичните задължения, установявани от НАП.

Държавното обществено осигуряване в Република България е изградено и се осъществява въз основа на принципите на солидарността на осигурените лица, задължителност и всеобщност на осигуряването, равнопоставеност на осигурените лица, социален диалог при управлението на осигурителната система и фондова организация на осигурителните средства (чл. 3 от Кодекса за социално осигуряване).

Следва да се отбележи, че гражданите на Република България имат гарантирано конституционно право на обществено осигуряване и право на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон (чл.51, ал.1 и чл.52, ал.1 и 2 от Конституцията на Република България).

В тази връзка трябва да се подчертае, че в системата на осигурителното законодателство в Република България е възприет *принципа на гарантиране на осигурителните права на осигурените лица, независимо от изпълнението на задължението на осигурителите за внасяне на задължителните осигурителни вноски.*

Съгласно разпоредбата на чл. 40, ал. 6 от КСО отпускането и изчисляването на паричните обезщетения и помощи се извършва въз основа на данните, които осигурителите, осигурителните каси, самоосигуряващите се лица и работодателите периодично представят в НАП за осигурителния доход, осигурителните вноски за държавното обществено осигуряване, Учителския пенсионен фонд, здравното осигуряване, допълнителното задължително пенсионно осигуряване, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“, дните в осигуряване и облагаемия доход по Закона за данъците върху доходите на физическите лица - поотделно за всяко лице, подлежащо на осигуряване, както и данните, декларирани в подадените документи за изплащане на паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване, при условия и по ред, определени с акт на Министерския съвет.

На основание чл.54а, ал.7 от КСО отпускането, изчисляването, изменянето, отказването, спирането, прекратяването, възобновяването и възстановяването на паричните обезщетения за безработица се извършват въз основа на данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 и данните, декларирани в подадените от лицата документи за отпускане на паричните обезщетения, при условия и по ред, определени с акт на Министерския съвет.

Осигурителният стаж при отпускане на пенсия се установява с данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО, с трудови, служебни, осигурителни книжки и с документ по утвърден образец. Осигурителният доход, върху който са внесени или дължими осигурителни вноски, също се установява с данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО или с осигурителна книжка, както и с документ по утвърден образец. Осигурителният доход за времето, през което е получавано обезщетение от държавното обществено осигуряване, изплащано от териториалното поделение на НОИ, се установява с данни от информационната система на НОИ.

Същият принцип е възприет и в Закона за здравното осигуряване (чл. 109, ал. 4), съгласно разпоредбите на който, 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.

Предвид горното, на основание чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО осигурителите, осигурителните каси, самоосигуряващите се лица и работодателите периодично представят в Националната агенция за приходите данни за осигурителния доход, осигурителните вноски за държавното обществено осигуряване, Учителския пенсионен фонд, здравното осигуряване, допълнителното задължително пенсионно осигуряване, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“, дните в осигуряване и облагаемия доход по Закона за данъците върху доходите на физическите лица - поотделно за всяко лице, подлежащо на осигуряване. Въз основа на чл. 5, ал. 8 от КСО Националната агенция за приходите предоставя на Националния осигурителен институт данните за задължително осигурените за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт, трудова злополука и професионална болест и безработица по реда на КСО, за приходите от осигурителни вноски, данните от уведомленията по чл. 62, ал. 3 от Кодекса на труда и данните за открити и закрити банкови сметки на осигурителите и самоосигуряващите се лица по чл. 25, ал. 1 от Закона за Националната агенция за приходите. Редът за предоставяне на информацията се определя с инструкция, издадена съвместно от управителя на Националния осигурителен институт и изпълнителния директор на Националната агенция за приходите.

При самоосигуряващите се лица, за да бъдат включени в кръга на осигурените лица и да придобият качеството на осигурено лице, е необходимо те да извършат определени лични правни действия. Според текста на чл. 5, ал. 2 от КСО самоосигуряващ се е физическо лице, което е длъжно да внася осигурителни вноски за своя сметка. При настъпването на осигурен социален риск самоосигуряващото се лице става субект на правото на осигурителните обезпечения, но само при условие, че е внесло дължимите си осигурителни вноски и е изпълнило задължението си за предоставяне на данните по чл. 5, ал. 4, т. 1 от КСО. Следва, обаче, да се обърне внимание, че с оглед защита на най-важната ценност – живота и здравето на гражданите, на самоосигуряващите се съгласно Закона за здравното осигуряване лица е дадена възможност съгласно чл. 41, ал. 2 от ЗЗО да заявят погасяването на дължимите от тях вноски за здравно осигуряване преди всички останали задължения.

Що се отнася до правото на избор кое задължение да се погасява:

Най-напред предоставянето на възможност на гражданите и юридическите лица да избират кое от своите публичните задължения да погасяват не е посочено в Конституцията и не следва от разпоредбите на чл. 51 и 52 от Конституцията (а и от останалите разпоредби на глава втора от Конституцията). Наличието на право (правна възможност) за преценка кое от публичните задължения да се погасява не може да се асоциира пряко с осигурителните права по чл. 51 и 52 от Конституцията. При това в своето решение № 5 от 29 юни 2000 г. по к.д. № 4/ 2000 г., т. 1 Уважаемият Конституционен съд вече се е произнесъл, че разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява правото на гражданите на обществено осигуряване, без да указва реда, начина, принципите и системата на неговото практическо прилагане, като законодателят е този, който преценява целесъобразността на системата и нейните принципи. Т.е. въпросът е от преценка на законодателя, което е и напълно логично, тъй-като финансирането на обществените нужди, включително тези за

обществено осигуряване и здравеопазване далеч не се изчерпва с осигурителните вноски, а е част от публичното финансиране в общо.

Вярно е, че според механизма на единната сметка с плащания, които гражданите иска да заплати осигурителни вноски ще се покрият задължения за данъци, ако последните са възникнали по-рано, но също така е вярно и обратното, а именно че с направено плащане, с което се иска погасяване на данък ще се покрива задължение за осигурителни вноски, което е възникнало по-рано. Конституцията обаче не съдържа разпоредби, които да поставят едни публични вземания пред други. Всъщност единственото публично вземане с особена важност, което е изрично прогласено от Конституцията е това за данъци – чл. 60 от Конституцията. Очевидно е, че принципът на погасяване на най-старото задължение е най-обективен и избягва всякакви възможности за проява на избирателност от страна на задължените лица в областта на публичните финанси, като в съчетание с намаляването и приравняването на наказателната лихва за просрочени осигурителни вноски по чл. 113, ал. 1 от КСО с тази за данъците, данъците и задължителните осигурителни вноски се поставят в равностойно положение. Следва да се обърне внимание, че именно съществуващото досега право на избор на задълженото лице за погасяване на публичните вземания създаваше предпоставки за неравнопоставеност при администрирането на определен вид публични вземания, което можеше да окаже неоправдано привилегироване на даден бюджет за сметка на друг. Освен това тази избирателност водеше до положение, при което получаването на осигурителни обезщетения на едни граждани, при това точно тези, които не изпълняват данъчните си задължения, се финансира от данъците на добросъвестните лица, като това се дължи на обстоятелството, че самата държава е осигурител, а освен това фондовете на ДОО получават финансиране от държавния бюджет, т.е. от данъците. Едва ли може да се отрече, необходимостта от заплащане от страна на гражданите и юридическите лица на всички техни публични задължения с оглед покриване на обществените нужди и като израз на солидарност в обществото. От това следва и изводът, че правото на избор създава изкуствен стимул от заплащане само на най-изгодните за задълженото лице задължения, като в следствие на това се ползват обществени блага, заплатени от добросъвестните членове на обществото, които заплащат своите задължения. Както вече бе посочено, не бива да се забравя, че осигурителните фондове се финансират и със средства от данъчните постъпления.

Така съгласно разпоредбата на чл. 5 от КСО държавата участва в осигуряването чрез трансфер във фонд „Пенсии” в размерите и по реда, определени в чл. 21, т. 5 от кодекса. Според нормата на чл. 21, т. 5 от КСО (*Отм. ДВ. бр. 112 от 2004 г.; нова бр. 109 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г.; изм., бр. 15 от 2013 г., в сила от 01.01.2014 г.*) средствата по фонд „Пенсии” се набират от: трансфери от държавния бюджет в размер 12 на сто върху сбора от осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година.

На основание чл.23, ал.1, т.2 и т.11 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) приходите на НЗОК се набират от: трансфери от републиканския бюджет за осигурителните вноски на лицата по чл. 40, ал. 1, т. 4 и 8 и ал. 2 и 3 от ЗЗО и други източници, включително субсидии (трансфери) от републиканския бюджет, в т. ч. и чрез бюджета на Министерството на здравеопазването по чл. 82, ал. 1, т. 2 и ал. 2, т. 3 от Закона за здравето. В разпоредбата на чл.1, ал.1 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2013 г. (*Обн.,*

ДВ, бр. 101 от 18.12.2012 г., в сила от 01.01.2013 г.), също е регламентирано, че бюджета на НЗОК за 2013 г. постъпват трансфери от Министерството на здравеопазването за финансиране на разходите по чл. 82, ал. 1, т. 2 и ал. 2, т. 3 от Закона за здравето.

Също така, в текста на § 50 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. е предвидено, че неизпълнението на приходите по бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2013 г., както и превишението над предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на Държавното обществено осигуряване, се финансира за сметка на централния бюджет по ред, определен от Министерския съвет. Нещо повече, в чл.1, ал.1 от Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2013 г. (Обл., ДВ, бр. 99 от 14.12.2012 г., в сила от 01.01.2013 г.; попр., бр. 102 от 21.12.2012 г.) изрично се посочва като приходи и трансфери в консолидирания бюджет на Държавното обществено осигуряване сумата на получените допълнителни субсидии от централния/републиканския бюджет за покриване на недостига от средства.

Дофинансирането на Държавното обществено осигуряване от държавния бюджет може да бъде гарантирано при наличието на система за стабилност на самия държавен бюджет. Основните приходи в държавния бюджет, видно от чл. 1 на ЗДБ са приходите от данъци. В тази връзка едно от основните конституционни задължения на гражданите на Република България, въведено с чл. 60, ал. 1 от Конституцията е задължението на гражданите да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество.

В този ред на мисли промените в чл. 169 и чл. 179 от ДОПК всъщност водят до гарантиране и оптимизиране на общите публични постъпления (в частност задължителни осигурителни вноски и данъци), от които в крайна сметка се финансира системата на Държавното обществено осигуряване, независимо от наличието на отделни бюджети за различните осигурителни фондове.

Необходимо е изрично да се отбележи, че в резултат на въведената с разпоредбата на чл.169, ал.4 от ДОПК регламентация в реда за погасяване на публичните задължения, установявани от НАП, се способства за въвеждането на т. нар. една (единна) сметка за плащане на данъци и осигурителни вноски. От 1 януари 2013 г. данъците и осигурителните вноски, установявани от НАП, се плащат по една банкова сметка, без кодове за вид плащане, без изрично уточняване на вида на плащането, основание за плащане, период и др. Това от своя страна намалява значително както броя на платежните нареждания към НАП (очакванията са за 50 млн. лв. годишно спестени разходи на данъкоплатците), така и разходите на данъкоплатците. Най-общо очакваните резултати от въвеждането на една сметка са:

- намаляване на разходите на бизнеса и гражданите;
- намаляване на честотата (броя) на подаване на данъчни и осигурителни декларации към НАП;

- уеднаквява се срокът за плащане на задълженията за осигурителни вноски (25-то число на месеца следващ полагането на труда) – до сега съществуваха различни хипотези и различни срокове за всяка хипотеза, което водеше до чести нарушения от лицата;

- преминаване от месечно към тримесечно внасяне на данъка при източника по ЗКПО на 42.6 хил. лица;

- преминаване от месечно към годишно внасяне на данъка върху разходите 14.0 хил. лица.

Друг основен положителен ефект е премахването на административните последствия и тежест от допусканите грешки от задължените лица и търговските банки, произтичащи от многобройните кодове за вид плащане и различните банкови сметки за данъци и осигуровки. Това облекчава значително процеса на плащане за гражданите и юридическите лица, защото води до намаляване на заявленията за корекция, подавани при допуснати неточности, и допълнително намаляване на извършваните административни процедури и платежните документи за изправления на некоректни плащания.

Следва да се отбележи, че посредством начина на погасяване на публичните задължения, установявани от НАП, регламентиран в чл.169, ал.4 от ДОПК, съществено се намалява наказателната лихва за просрочени осигурителни вноски чрез промяната на чл. 113, ал. 1 от КСО; предоставя се право на задължените юридически лица и еднолични търговци сами да определят размера на авансовите си вноски на корпоративния данък, респективно на данъка по Закона за данъците върху доходите на физическите лица; удължени са сроковете за деклариране и внасяне на осигурителните вноски; отпадат административните и контролни процедури, заложи в предишната редакция на чл. 7, ал. 1 и 9 от КСО; въвежда се електронен достъп в реално време до данъчно-осигурителната сметка на регистрираните лица съгласно чл. 87, ал. 9 от ДОПК, с което на практика ще се позволи лицето да бъде постоянно информирано за статуса на задълженията му и разпределението на направените плащания при новия ред на погасяване на публичните вземания.

От искането на народните представители не са видни причините, поради които отмяната на изискването за ежедневно превеждане на приходите за държавното обществено осигуряване (ДОО), Националната здравно-осигурителна каса и фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ е противоконституционна. Съгласно разпоредбите на чл. 159, ал. 6 от КСО и чл. 179, ал. 2 от ДОПК се определя 30-дневен срок за разпределение и превеждане на събраните от НАП приходи за ДЗПО в полза на съответните универсални и професионални фондове. В този смисъл и предвид конституционния принцип за равнопоставеност на държавната и частната собственост не е нелогично и очевидно не е противоконституционно администрирането на приходите за общественото (чрез НОИ и НЗОК) и задължителното частно осигуряване (фондовете по ДЗПО) да бъде поставено на равна основа в аспекта на сроковете за превеждане на събраните от НАП средства на съответните осигурителни фондове. Още повече, че ефектът от замяната на ежедневно с периодично превеждане на събраните приходи за НОИ и НЗОК е компенсиран

с наличните в бюджетното законодателство допълнителни възможности за финансиране чрез държавния бюджет на тези публични осигурителни схеми при временен касов недостиг неизпълнение на приходите им с автоматичен платежен механизъм на покриване на касов недостиг (§ 21, ал. 13-15 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. и чл. 154, ал. 16 и 17 от Закона за публичните финанси). Заложеният в Конституцията принцип на обособяване на социалното и здравно осигуряване отделно от държавния бюджет не означава, както бе посочено по-горе, че администрирането на приходите от осигурителни вноски следва да има приоритет спрямо приходите за държавния бюджет, а по скоро предполага равнопоставеност при осигуряване на финансирането (администрирането на приходите) за държавния бюджет и социалното и здравно осигуряване, тъй като гарантирането на посочените в чл. 51 и 52 от Конституцията права на гражданите се реализира, освен чрез публичните и частни осигурителни схеми, и за сметка на финансиране от държавния бюджет.

Изразената от народните представители позиция, че оспорваните разпоредби водят до „пряко нарушаване на принципа на целево предназначение на осигурителните вноски“ не би могла да бъде споделена. За да е налице такова нарушаване, това означава: на първо място, постъпилата по сметка на НАП и идентифицирана като осигурителна вноска сума (т.е. призната като конкретен вид погасено публично вземане съгласно законово регламентирания ред) въз основа на съответните правила за приоритетност и последователност на погасяване на публични вземания и съответните изисквания за деклариране и представяне на информация да не постъпи по бюджета на осигурителните фондове, а да бъде пренасочена и разходвана чрез друг бюджет. Това обаче просто не отговаря на истината, тъй-като ежемесечно Националната агенция за приходите пряко превежда набраните суми от осигурителни вноски на НОИ и НЗОК именно за тяхното последващо целево разходване.

Обстоятелството, че бюджетите на публичните осигурителни фондове са обособени от държавния бюджет не означава придаване на привилегирован статус на източниците им за финансиране (осигурителните и здравни вноски) спрямо тези за държавния бюджет (данъци) в процеса на тяхното администриране от НАП, поради което от тази гледна точка не може да се твърди, че заложеният чрез промените в ДОПК подход на погасяване на най-старото възникнало задължение противоречи на Конституцията.

В този аспект, изложените в искането на депутатите от 41-то Народно събрание доводи, свързани с твърдяната противоконституционност на реда за погасяване на публичните задължения, установявани от НАП, посочен в разпоредбата на чл.169, ал.4 от ДОПК, не могат да бъдат споделени и не се подкрепят от разпоредбите на Конституцията.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените аргументи, моля да отхвърлите изцяло искането на четиридесет и девет народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 44, т. 3 и т. 5 от ПЗР на ЗИД на Закона върху данъка върху добавената стойност (Обн., ДВ, бр. 94 от 2012 г.), свързани с промяна на нормите на чл.169, ал.4 и чл.179, ал.1 от ДОПК, като постановите, че същите не противоречат на Конституцията на Република България.

Приложение: Заповед № ЗЦУ-346/02.04.2013 г. на изпълнителния директор на НАП.

ЗА ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР НАП:


/ БОЙКО АТАНАСОВ /




НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

1000 София, бул. "Княз Дондуков" № 52 Телефон: (02) 98591 Факс: (02) 9859 3099

ЗАПОВЕД

№ *ЗЦУ-346/02-04* 2013 г.

На основание чл.10, ал.1, т.1, във връзка с чл. 10, ал.2, изр. 2-ро и чл.13, ал.1 от Закона за Националната агенция за приходите, чл.8, ал.2 от Закона за обществените поръчки, чл.32, ал.1 от Закона за личните данни и чл.28, ал.2 от Закона за достъп до обществена информация,

О П Р А В О М О Щ А В А М :

БОЙКО АТАНАСОВ АТАНАСОВ – Зам. изпълнителен директор на НАП за периода от **03.04.2013 г.** до **19.05.2013 г.** включително:

1. Да упражнява предвидените от закона правомощия на Изпълнителния директор;
2. Да осъществява функциите на Възложител за Националната агенция за приходите, включително като извършва всички действия по подготовка, провеждане на процедури и сключване на договори по Закона за обществените поръчки;
3. Да взема решения по предоставяне или отказ за предоставяне на достъп до искана информация и да уведомява писмено заявителя за своето решение

Заповедта да се връчи за изпълнение на **Бойко Атанасов** – зам. изпълнителен директор на НАП и да се сведе до знаещето на зам. изпълнителните директори на НАП, главния секретар на НАП и Директорите на Дирекция в ЦУ на НАП.

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР НА НАП:



КРАСИМИР СТЕФАНОВ/

НО С ОРИГИНАЛА

