



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р.с. № 124/КД 2/17
Дата 26.05.2017

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2008

1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. № 11-76
26.05.2017

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на министъра на труда и социалната политика

по конституционно дело № 2/ 2017 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 25 април 2017 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на тричленния състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) и конституира като заинтересована институция по делото министъра на труда и социалната политика.

В искането се твърди, че оспорената разпоредба не съответства с разпоредбите на чл. 6, ал. 2, чл. 17 и чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България в контекста и на чл. 1 на Допълнителния протокол на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

С оглед на дадената възможност за представяне на писмено становище по делото, моля съдът да има предвид следното:

1. На основание разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО лицата по чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 от Кодекса за социално осигуряване (лицата, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност; лицата, упражняващи трудова дейност като еднолични търговци, собственици или съдружници в търговски дружества и физическите лица - членове на неперсонифицирани дружества и регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители) се осигуряват авансово върху месечен доход, който не може да бъде по-малък от минималния месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица и за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители, определени със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване, и окончателно върху доходите от дейността и доходите по т. 3, през календарната година, съгласно справка към данъчната декларация по реда на чл. 6, ал.

9 от Кодекса за социално осигуряване (КСО). Регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители, произвеждащи непреработена растителна и/или животинска продукция, не определят окончателен размер на осигурителния доход за тази дейност. Вноските се внасят за сметка на самоосигуряващите се лица до 25-о число на месеца, следващ месеца, за който се отнасят, а окончателната осигурителна вноска най-късно в срока за подаване на данъчната декларация по чл. 50 от Закона за данъците върху доходите на физическите лица.

Според предвиденото в чл. 6, ал. 8 от КСО осигурителните вноски за лицата по чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 са за сметка на осигурените лица и се дължат авансово: върху месечен осигурителен доход между минималния и максималния месечен размер на дохода, определен със закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година.

Видно е, че минималният месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица е единната база, върху която се начисляват и внасят както здравно-, така и социалноосигурителните вноски. Този доход е минимумът, под който не е възможно да се внасят осигурителни вноски от самоосигуряващите се лица (това е тяхното минимално участие в осигуряването), независимо от действително реализирания доход.

Когато се обсъжда този въпрос е важно да се има предвид, че законово определен минимум, под който не може да се осъществява както здравното, така и социалното осигуряване е предвиден за почти всички лица, които упражняват трудова дейност. Така например за работниците и служителите, за управителите и прокуристите на търговски дружества, на еднолични търговци, на техните клонове и на клоновете на чуждестранни юридически лица, за членовете на съвети на директорите, на управителни и надзорни съвети и контролорите на търговски дружества, за синдиците и ликвидаторите и др., осигурителните вноски се дължат върху получените, включително начислените и неизплатените, брутни месечни възнаграждения или неначислените месечни възнаграждения, но върху не по-малко от минималния осигурителен доход за съответната икономическа дейност и група професии.

Поради това считаме, че при определянето на дохода, върху който се дължат здравноосигурителни вноски от едноличните търговци не е налице несъответствие с разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, съгласно която всички граждани са равни пред закона. Според предвиденото в същата разпоредба не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

Становището ни е, че преценката дали е налице равнопоставеност винаги трябва да се прави по отношение на лица, ползващи едни и същи права, предвидени в един и същ закон. В това отношение, при прегледа на правата и задълженията на самоосигуряващите се лица, предвидени в разпоредбите на ЗЗО, се установява, че те са напълно равнопоставени с останалите лица, които упражняват трудова дейност.

Също така считаме, че няма причини и не следва да се търси равнопоставеност на една група лица (в случая самоосигуряващите се) при ползване на права, предвидени в различни закони (напр. в ЗЗО и в КСО), тъй като принципите на различните системи, които предоставят права са различни и не е възможно да има пълно уеднаквяване на условията в тях.

Неслучайно и правата на гражданите в областта на осигуряването се съдържат в различни разпоредби на Конституцията.

Правото на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане е прокламирано в чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Правото на здравно осигуряване,

гарантиращо достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване, които се финансират от държавния бюджет, от работодателите, от лични и колективни осигурителни вноски и от други източници – в чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Различни са и законите, които уреждат принципите, условията и реда за ползване на различните осигурителни права.

Основните принципи на здравното осигуряване се съдържат в чл. 5 от ЗЗО, в който изрично е посочено, че задължителното здравно осигуряване се осъществява на принципите на задължително участие при набирането на вноските и принципите на солидарност на осигурените при ползването на набраните средства.

На основание чл. 33, ал. 1, т. 1 от ЗЗО задължително осигурени в Националната здравноосигурителна каса са всички български граждани, които не са граждани и на друга държава. Задължението за осигуряване възниква за всички български граждани - от влизането на закона в сила, а за новородените - от датата на раждането (чл. 34, ал. 1, т. 1 от ЗЗО), т.е. задължението на лицата за участие в здравноосигурителната система, за разлика от социалноосигурителната система, съществува от раждането до смъртта.

Липсата на разпоредба, подобна на тази на чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗЗО, която предвижда, че за пенсионерите от държавното обществено осигуряване или от професионален пенсионен фонд се дължат вноски за сметка на държавния бюджет, би поставило всички пенсионери, които не работят, в риск да бъдат лишени от възможността да ползват медицински услуги. Това е така, тъй като всички, които не работят и които не са осигурени за сметка на държавния бюджет е необходимо да се осигуряват за своя сметка. По този начин се създават предпоставки пенсионерите, които имат затруднения да внасят ежемесечно за своя сметка здравноосигурителни вноски, да не могат да се възползват от предвиденото в Конституцията право на гражданите на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване. В този смисъл разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗЗО има защитен характер и е израз на социалната функция на държавата.

Това обаче не означава, че ако пенсионерите упражняват трудова дейност, от която реализират доход, трябва да бъдат освободени от задължението да внасят осигурителни вноски. Както беше посочено по-горе, всички лица, а не само работещите, попадат в обхвата на задължителното здравно осигуряване. За да се осигури възможността да бъде осигурено медицинско обслужване за всички, независимо дали работят или не, е необходимо всички да бъдат осигурени и да внасят осигурителни вноски върху всички доходи от упражняваната от тях трудова дейност.

Законът за здравното осигуряване, част от който са посочените по-горе текстове, е приет с цел да се осигури реална възможност за всички лица да се възползват от предвидените в чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията права. Съгласно тези разпоредби гражданите имат право на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон. Здравеопазването на гражданите се финансира от държавния бюджет, от работодателите, от лични и колективни осигурителни вноски и от други източници при условия и по ред, определени със закон.

Тези конституционни разпоредби създават права за гражданите, но въз основа на същите тези разпоредби за законодателя възниква задължението да прецени как да се осъществи реално това и да обезпечи, вкл. финансово, реалната възможност на всички граждани да ползват предвидените в Конституцията и в ЗЗО права.

Различно е предназначението на социалноосигурителните фондове, регламентирани в КСО. Държавното обществено осигуряване функционира с цел лицата, които упражняват трудова дейност да участват в осигурителната система, като внасят

осигурителни вноски през определен период от време, през който придобиват осигурителен стаж. Целта е, когато за тях настъпи някой от осигурителните рискове (напр. риска старост), те да имат възможност да не работят, но да получават пенсионно плащане (пожизнено), чийто размер е съобразен с приноса им в осигуряването.

В тази връзка са и мотивите, изложени в Решение № 5 от 29 юни 2000 г. на Конституционния съд. Действително в решението се посочва, че нормативните актове, уреждащи общественото осигуряване са го обявили за задължително, въпреки че то винаги е било прогласявано в конституцията като право. Принципът за задължителност на общественото осигуряване е възприет и в редица конвенции на Международната организация на труда, ратифицирани от България. Изложени са сериозни аргументи за запазване на задължителния характер на социалното осигуряване по отношение на работещите пенсионери по трудово, служебно или друго правоотношение, посочено в чл. 4, ал. 1 от КСО. Що се отнася до самоосигуряващите се лица обаче, които вече получават пенсия, тъй като са придобили изисквания се от закона осигурителен стаж и са навършили необходимата възраст, няма причини осигуряването им във фонд „Пенсии“ да продължи да бъде задължително. След преустановяване на осигуряването си обаче, те не могат да натрупват и ползват нови права от социалното осигуряване, но продължават да ползват вече възникналите.

Предвид посочените по-горе специфики на здравноосигурителната система, която трябва да предостави медицински грижи за всички български граждани – от раждането до смъртта, за което трябва да бъде осигурено необходимото финансиране, считаме, че този подход е напълно неприложим.

2. В искането на ВАС се твърди, че поради използваната законова фикция при определянето на осигурителния доход (осигурителните вноски се начисляват и внасят върху минимално определен месечен размер на осигурителния доход, а не върху действително получен), обсъжданата категория лица се лишават неоснователно от правото си на собственост върху част от придобития от тях доход.

Не можем да се съгласим с това твърдение, тъй като разпоредбите на ЗЗО и разпоредбите на КСО по никакъв начин не регулират нито генерират отношения на собственост, нито имат такива цели, както личи от общите им разпоредби.

Освен това, както беше посочено по-горе в становището ни, възприетият принцип и в здравното, и в социалното осигуряване е, че осигурителни вноски се дължат върху всички доходи от трудова дейност на лицата, при условие че сборът им не надвишава максималния осигурителен доход. В този смисъл не е налице нарушаване на правата на работещите пенсионери, тъй като те са третирани еднакво с всички останали работещи, които могат да имат и друго качество (напр. работещи ученици, работещи студенти и др.), което обаче не оказва влияние върху тяхното задължение да заплащат осигурителни вноски върху придобитите от тях доходи от трудова дейност.

Изпълнението на едно законово задължение, каквото е внасянето на осигурителни вноски, по никакъв начин не нарушава правото на собственост върху доходите на задължените лица. Ако това беше така, всяко едно задължение, вкл. за данъци, осигурителни вноски и др., би било противоконституционно.

Освен това в Решение № 5 от 29 юни 2000 г. на Конституционния съд изрично е посочено, че осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответните престации, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно.

Това твърдение е вярно както по отношение на социалното, така и относно здравното осигуряване – лицата получават пенсии, обезщетения, лечение и др.

Поради това считаме, че посочената в искането на ВАС разпоредба на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, съгласно която гражданите са длъжни да плащат данъци и такси,

установени със закон, съобразно техните доходи и имущество е неотнoсима към настоящото производство. Неотнoсима е и разпоредбата на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, съгласно която всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Още повече, че в същата разпоредбата се посочва, че предходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване на плащането на данъци или други постъпления или глоби.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 във връзка с т. 6 от ЗЗО е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

25.05.2017

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ

X

БИСЕР ПЕТКОВ
МИНИСТЪР
Signed by: Biser Hristov Petkov