

ОСОБЕНО МНЕНИЕ И СТАНОВИЩЕ

на съдиите Благовест Пунев и Румен Ненков към решението
на Конституционния съд, постановено по к.д. № 3/2013 г.

1. Особено мнение по обявяването на противоконституционност на разпоредбата на § 44, т. 3, б. „а” от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за данък добавена стойност – ПЗР на ЗИДЗДДС (ДВ, бр. 94 от 2012 г.), с която е изменена разпоредбата на чл. 169, ал. 4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК).

Намираме, че искането в тази му част трябваше да бъде отхвърлено като неоснователно, по следните съображения:

Съгласно трайно установената практика на Конституционния съд правото на собственост по смисъла на чл. 17 от Конституцията обхваща различни имуществени активи, включително и вземания. Упражняването му съобразно волята на неговия носител несъмнено е възможен обект на конституционна закрила, въпреки че при условията на чл. 57, ал. 2 от Конституцията в защита на обществения интерес то също подлежи на съответно ограничаване, когато създава опасност за накърняване на други конституционни ценности. Такава закрила обаче поначало не се дължи на неизправния длъжник по вземания с различно естество, защото правото на собственост не обхваща и имуществените пасиви. Точно обратно, основният закон повелява да бъдат зачетени интересите на неоснователно засегнатите кредитори, които са титуляри на вземанията. Затова въпросът как да бъдат разпределени тежестите от неизпълнението на няколко задължения не следва да се решава според свободното усмотрение на длъжника, а подлежи на законодателно регулиране по целесъобразност в зависимост от обществената значимост на неудовлетворения интерес.

Казано с други думи, от Конституцията, в частност от нейните чл. 51 и чл. 52, не може да се извлече право на неизправния длъжник по две или повече публични задължения (осигурителни или данъчни), преди да започне тяхното принудително изпълнение, сам да реши как да бъде разпределен осигурения от него недостатъчен финансов ресурс, като на основата на индивидуалната си преценка изпълни едни задължения за сметка на неизпълнението на други задължения със същата степен на обществена значимост. Преамбюлът на основния закон обявява верността на своите създатели към справедливостта като общочовешка ценност и прогласява тяхната решимост за създаване на социална държава. Това биха били голословни пожелания, ако законодателната власт бъде лишена от възможността да се намеси в посочения случай чрез въвеждане на справедливо разпределение на неблагоприятните последици от забавата по отношение на различните кредитори. Оспореното законодателно разрешение цели защитата на обществения интерес чрез осигуряване на по-ефективна събираемост на публичните вземания. Следователно, напълно погрешно то се третира от мнозинството съдии като неоправдано засягане на права на неизправния длъжник, с каквито последният според нас не разполага. Така крайният резултат от конституционното производство жертва обществения интерес в името на квазиправата на онези задължени лица, които доброволно не изпълняват в цялост своите публични задължения.

При възприетия солидарен осигурителен модел в никакъв случай не може да се приеме, че в светлината на обществения интерес попълването на фондовете на здравното и общественото осигуряване е приоритетно по отношение на данъчните постъпления, които от своя страна могат да послужат както за покриване на недостига в осигурителните фондове, така и за изпълнение на социалните функции на държавата в по-широк аспект (например, по чл. 51, ал. 3, чл. 53, ал. 3 и т.н. от Конституцията). Напротив,

от основния закон ясно произтича равноценност на публичния интерес от изпълнението на приходната част на бюджета от данъци и попълването на осигурителните фондове. Това принципно положение намира отражение в редица други законови разпоредби, освен в оспорената нова редакция на чл. 169, ал. 4 ДОПК. Например, при извършване на разпределение на осребреното имущество в производството за търговска несъстоятелност всички публични вземания на държавата и общините са поставени в един и същ ред, като волята на длъжника е правно ирелевантна (вж. чл. 722, ал. 1, т. 6 от Търговския закон). На тази основа според нас трябваше да се приеме, че оспореното законодателно решение за съразмерно удовлетворяване на публичните вземания за данъци и обществено осигуряване по реда на тяхното възникване във времето съответства на духа на чл. 57, ал. 2 от Конституцията и е в рамките на позволената от Конституцията законодателна целесъобразност, поради което не нарушава нейните чл. 51 и чл. 52.

Трябва също така изрично да се отбележи, че оспорената разпоредба на чл. 169, ал. 4 ДОПК в никакъв случай не създава неяснота и несигурност относно източниците на попълване на социално-осигурителните фондове, а още по-малко накърнява целевото им изразходване. Съвсем очевидно е, че както по предходната, така и при новата уредба основният приход в тези фондове са вноските, постъпващи в Националната агенция по приходите (НАП) от осигурените лица или от нормативно определените техни осигурители. В рамките на позволена от Конституцията законодателна целесъобразност е указано, при това напълно справедливо, как преди да пристъпят към принудително изпълнение органите на НАП да насочат към съответните публични фондове – кредитори постъпилите от неизправния длъжник парични средства, когато са недостатъчни да покрият изцяло неговите публични задължения.

Наистина би било в разрез с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и справедливостта по смисъла на нейния Преамбюл, ако оспорената разпоредба създаваше възможност, при която от неизпълнението на задължението на едно лице (работодател) да преведе дължимите от него осигурителни вноски да последват неблагоприятни последици за други лица (наетите работници и служители), които е длъжен да осигурява. В случая обаче чл. 169, ал. 4 ДОПК в новата си редакция не накърнява принципа на гарантиране на осигурителните права на осигурените лица, независимо от неизпълнението на задължението на осигурителите за внасяне на задължителните осигурителни вноски. Запазването на правата на осигурените в посочената хипотеза се обезпечава от цялостната действаща правна уредба – § 1, ал. 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Кодекса за социално осигуряване (КСО), чл. 40, ал. 6 КСО, чл. 54а, ал. 7 КСО, чл. 54б, ал. 1 КСО, чл. 5, ал. 4, т. 1 КСО във вр. с чл. 9, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 6, ал. 2 КСО и чл. 109, ал. 4 от Закона за здравното осигуряване.

Всички доводи на вносителите на искането, свързани с ограничаване на правата на самоосигуряващите се лица, вече не подлежат на разглеждане, защото по силата на създадената преди приключването на настоящето конституционно производство нова ал. 5 на чл. 7 КСО приложимостта на оспорената разпоредба на чл. 169, ал. 4 ДОПК е отпаднала както за тях, така и за лицата по чл. 4, ал. 9 ДОПК – вж. § 19, т. 1 от Заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДВ, бр. 109 от 2013 г.).

2. Становище по мотивите за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 44, т. 5 от ПЗР на ЗИДЗДДС, с която е отменена ал. 1 на чл. 179 ДОПК (ДВ, бр. 94 от 2012 г.).

Отмяната на чл. 179, ал. 1 ДОПК не накърнява целевото финансиране на социално-осигурителните системи на основата на фондовия принцип, каквато теза се поддържа в искането и се възприема безкритично в мотивите на постановеното решение. Единствената правна последица от тази отмяна е отпадането на установеното със закон задължение на НАП за ежедневно превеждане на целево постъпилите за погасяване на публични задължения, съответно – целево разпределените по новата редакция на чл. 169, ал. 4 ДОПК налични парични средства по сметките на Националния осигурителен институт (НОИ), Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и фонда „Гарантирани вземания на работниците и служителите”. В тази насока съзираме вътрешно противоречие в приетите от мнозинството съдии мотиви, в които от една страна се констатира, че законодателната интервенция е създавала „неяснота къде постъпват и как се разпределят целево платените от задължените лица осигурителни вноски”, каквато теза според нас е незащитима, защото това са въпроси, които са предмет на регулиране от други разпоредби, включително и оспорената разпоредба на чл. 169, ал. 4 ДОПК, а от друга страна се признава, че същата интервенция не е довела до отпадане на „нормативното задължение на НАП да извършва преводи от постъпленията за публични вземания, включващи и събраните осигурителни вноски, към сметките на НОИ и НЗОК”. Логическата неиздържаност на заетата от мнозинството позиция е резултат на посочения в особеното ни мнение погрешен методологически подход при обосноваване на извода за противоконституционност на сърцевината на извършената промяна в събирането на публичните вземания, която се съдържа в чл. 169, ал. 4 ДОПК.

Подкрепяме решението за обявяване на противоконституционност на отмяната на чл. 179, ал. 1 ДОПК по едно единствено съображение. Създадена е правна ситуация, при която за преводите към фондовете за допълнително задължителното пенсионно осигуряване (ДЗПО) на законово

ниво е определен едномесечен срок от постъпване на средствата в НАП – чл. 159, ал. 6 КСО и чл. 179, ал. 2 ДОПК, докато аналогичен законово определен срок за преводите към НОИ и НЗОК липсва, а такъв е въведен само на подзаконово ниво с чл. 7, ал. 2 и 3 от Наредбата за реда за внасяне и разпределение на задължителните осигурителни вноски и вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите” (обн. ДВ, бр. 1 от 2006 г., посл. доп. бр. 8 от 2014 г.). В тази насока сме солидарни с виждането на мнозинството, че така в законовата уредба е възникнал дисбаланс и е настъпила неяснота, като е създадена несигурност относно крайния срок за извършване на преводите към публичните осигурителни фондове. Съгласни сме, че това положение е несъвместимо с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото сочи на неравно правно третиране на различните осигурителни системи (обществената и частната), което е конституционно неоправдано.

В заключение се налага общата констатация, че решението на мнозинството е мотивирано от съображения, които имат предимно популистко-политически, а не толкова юридически характер. Това е така, защото въплътената в чл. 169, ал. 4 ДОПК управленска целесъобразност, която по принцип е извън обхвата на конституционния контрол, е станала предмет на преценка за конституционност и съответно – довела е до обявяване на разпоредбата за противоконституционна. Този подход, доколкото отразява някаква тенденция в конституционното правосъдие, е вреден не само защото подрива авторитета му като безпристрастен арбитраж в междуинституционалните отношения и в отношенията между гражданите и държавата. В случая той носи и конкретна опасност за финансовата стабилност в условията на криза в събираемостта на публичните вземания като стимулира дефицита в обществените финанси, защото е предпоставил постановяването на конституционен акт, който неоправдано осуетява един опит на държавата да подобри ефективността

на акумулирането на публичен финансов ресурс. Така само от волята на длъжника ще продължи да зависи кои публични задължения да изпълни своевременно и доброволно, като на практика му се дава възможност да игнорира преди всичко данъчните си задължения, които са с основополагащо значение за осъществяване на цялостната дейност на държавата, включително и на нейните социални функции.

Съдия:

Съдия:

Благовест Пунев

Румен Ненков