



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-74

София, 19.05.2017 г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТ А Н О В И Щ Е**

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2017 г.

**Относно:** Искане от тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), в частта ѝ, относно работещите по чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) пенсионери, във връзка с тази на т. 6 на чл. 40, ал. 1 ЗЗО

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 25.04.2017 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по КД № 2/2017 г.

Делото е образувано по искане от тричленен състав на ВАС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО (Обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г., последно изм. ДВ, бр. 98 от 2016 г.) в частта ѝ, която се отнася за работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1 от КСО.

В искането се твърди, че оспорената разпоредба е в противоречие с принципа на равенство на гражданите пред закона; че нарушава правото на собственост и правото на гражданите на здравно осигуряване (чл. 6, ал. 2; чл. 17, ал. 1, чл. 52 от Конституцията на Република България), нарушава конституционно закрепения принцип за законоустановеност на данъчните задължения, регламентиран в чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и че същата е в противоречие с чл. 1 на Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.



С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас срок изразявам становище, че искането на тричленен състав на ВАС е неоснователно по следните съображения:

Правото на здравно осигуряване е уредено в Конституцията на Република България като едно от основните права на гражданите. Съгласно чл. 52, ал. 1 от Конституцията 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. Конституцията не конкретизира реда и начина на прилагане на правото на здравно осигуряване, а установява задължение държавата да създаде законова уредба, в т. ч. относно начина на здравно осигуряване, видовете осигуряване, размера на здравноосигурителната вноска, осигурителната база и други правила. На законодателя е предоставена възможността да прецени по целесъобразност каква система на здравно осигуряване да приеме и на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми. В същия смисъл са и постановените от Конституционния съд: Решение № 3 от 8.03.2016 г. по к. д. №6/2015 г. и Решение № 13 от 15.07.2003 г. по к. д. № 11 от 2003 г.

Законът за здравното осигуряване е този, който дава основната уредба на обществените отношения, свързани с правото на гражданите на здравно осигуряване. Съгласно закона здравното осигуряване е задължително и доброволно. Задължителното здравно осигуряване е дейност по управление и разходване на средствата от задължителни здравноосигурителни вноски за закупуване на здравни дейности, което се осъществява от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и от нейните териториални поделения - районни здравноосигурителни каси, като то предоставя пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на касата (чл. 2, ал. 1 от закона). С цел гарантирането на достъпност на медицинската помощ (изискване на чл. 52, ал. 1 от Конституцията), в чл. 5, т. 1, 3 и 5 от ЗЗО като принципи, въз основа на които се осъществява задължителното здравно осигуряване, са предвидени: задължително участие при набирането на вноските, солидарност на осигурените при ползването на набраните средства и равнопоставеност при ползването на медицинска помощ. В чл. 29, ал. 3 от ЗЗО е предвидено размерът на задължителната здравноосигурителна вноска да се определя със закона за бюджета на НЗОК, а съгласно правилото на чл. 40, ал. 1 от ЗЗО здравноосигурителната вноска се определя върху съответния доход на осигуреното лице.

По отношение на пенсионерите от държавното обществено осигуряване или от професионален пенсионен фонд разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗЗО предвижда размерът на здравноосигурителните вноски да се определя върху доход, представляващ размерът на пенсията или сборът от пенсии, без добавките към тях, като вноските са за сметка на държавния бюджет. Лицата, които са пенсионери и едновременно с това реализират доходи от трудова дейност, не са обособени в самостоятелна група в чл. 40 от ЗЗО. За тях, от една страна, е дължима здравноосигурителна вноска за сметка на държавния бюджет за получаваните пенсии (чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗЗО), а от друга страна тези лица дължат здравноосигурителна вноска и за получавания от тях доход от съответната трудова дейност. Разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 6 от ЗЗО предвижда кумулиране на осигурителните доходи, върху които се определя размерът на здравноосигурителната вноска, като съгласно тази норма за лицата, получаващи доходи на различни основания (в т. ч. по т. 4 – доход от пенсия), вноските се внасят върху сбора от осигурителните доходи.

Здравноосигурителните вноски постъпват като приход в бюджета на НЗОК с цел осигуряване на парични средства за закупуване на пакета от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК. Както е отбелязано и в мотивите на Решение № 3 от 2016 г. на КС по



к.д. № 6 от 2015 г., здравноосигурителните вноски, дължими от осигурените лица, поначало не са в еднакъв размер, въпреки че всички лица независимо от размера на осигурителните вноски имат равен достъп до медицинска помощ и ползват едни и същи здравни дейности, независимо кога е възникнало осигурителното правоотношение, какъв е размерът на осигурителната вноска и кой я внася в бюджета на НЗОК. По нататък в същото решение на КС е посочено, че няма връзка и еквивалентност между размера на осигурителната вноска на осигуреното лице, от една страна, и вида и качеството на медицинската помощ, която то получава, от друга страна.

Основният принцип залегнал в модела на здравното осигуряване е *солидарността*. Принципът на солидарност на осигурените лица при ползването на набраните средства е основна характеристика на здравноосигурителния модел в България, съгласно чл. 5 от Закона за здравното осигуряване. Здравното осигуряване е изградено на разходопокривен принцип и средствата се изразходват текущо за точно определени цели - заплащане на медицински дейности, услуги и стоки. Размерът на направените осигурителни вноски не се обвързва с вида и количеството на предоставените здравни услуги, като се гарантира принципът на солидарността и равния достъп до обслужване. Задължителното здравно осигуряване е система за взаимопомощ и солидарност, чрез която се защитава общия интерес, като от набраните вноски на всички осигурени се обезпечават защита на изпадналите в нужда членове на общността поради болест, т.е. при настъпване на здравен риск. В този смисъл е и Решение № 32 от 1998 г. на КС по к.д. № 29 от 1998 г., в което е отбелязано, че при лечението необходимите медицински грижи, лекарствени средства и услуги по чл.45 от ЗЗО се определят единствено от здравословното състояние и характера на заболяването, а не от размера на внесените суми. Това решение е проявление на принципите на солидарност и на равнопоставеност по чл. 5, т. 3 и т. 5 от ЗЗО, които обезпечават равноправното положение на осигурените лица при получаване на медицинска помощ.

Възприетото законодателно решение за лицата, които са пенсионери, но реализират и доходи от упражняване на свободна професия и/или занаятчийска дейност, здравноосигурителна вноска да се дължи и върху този доход, следва от логиката на избория от законодателя модел на здравно осигуряване, то е социално оправдано, вкл. с оглед задълженията на социалната държава за осигуряване на финансовата стабилност на здравноосигурителната система, и е проявление на принципа за задължително участие при набирането на вноските. Поради това не би могло да послужи като аргумент в случая това, че срещу увеличените вноски работещият пенсионер няма да получи нещо различно или в повече от това, на което вече има право, а именно – медицинска помощ.

Здравноосигурителните права не зависят и от периода, в който за дадено лице са били внасяни здравноосигурителни вноски, като в изпълнение на принципите на солидарност и равнопоставеност по чл. 5, т. 3 и 5 от ЗЗО. Тези законодателни решения са във връзка с характера на осигурителния риск, срещу който осигурява защита здравноосигурителната система и който е свързан със застрашаване или увреждане здравето на осигуреното лице – риск, който потенциално може да настъпи във всеки един момент от живота на човека. Поради това продължителността на периода, в който едно лице е допринасяло за набирането на средствата в здравноосигурителната система, не би могла да послужи като аргумент за отпадане на задължението му за внасяне на здравноосигурителни вноски, ако са налице останалите законови предпоставки за дължимост на тези вноски. В този смисъл не може да бъде споделено виждането на вносителя на искането за непропорционалност и несправедливост, аргументирано с обстоятелството, че към момента на придобиване на право на пенсия за изслужено време и



старост въпросната категория лица е допринесла значително за набиране на средства за здравноосигурителните фондове.

Считаме за неоснователно твърдението в искането на ВАС, че оспореният чл. 40, ал.1, т. 2 от ЗЗО противоречи на принципа за равенство на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като поставя упражняващия свободна професия пенсионер в по-неблагоприятно положение от неработещия пенсионер, като го задължава да внася здравноосигурителни вноски в допълнение към тези по чл. 40, ал. 1, т. 4 от ЗЗО. Такова изискване е в съответствие с принципа на задължително участие при набирането на вноските (чл. 5, т. 1 от ЗЗО) и се основава на възприетото в чл. 40, ал. 1 от ЗЗО правило здравноосигурителната вноска да се определя върху дохода на осигуреното лице. Именно законово решение в посока освобождаване от задължението за внасяне на вноски от работещи пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, би довело до нарушаване на принципа на равенство на гражданите пред закона, тъй като ще е налице нееднакво третиране на тази група работещи пенсионери, например, в сравнение с пенсионерите, получаващи доходи от трудово правоотношение и т. н. (чл. 40, ал. 1, т. 1 от ЗЗО), за които съществува задължение за внасяне на здравноосигурителни вноски върху дохода от дейност по трудово/служебно правоотношение.

Намираме за неоснователно и изложеното в искането на ВАС твърдение, че задължението за здравноосигурителни вноски на работещите по чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване пенсионери нарушава нормата за законоустановеност на данъчните задължения - чл. 60, ал. 1 от Конституцията.

Законоустановеността означава всички елементи на данъка да бъдат установени в закон - по основание и във всички негови елементи (данъчна основа, данъчен размер, задължено лице и т.н.). Конституционният съд се е произнасял по съдържанието на понятието „законоустановеност на данъците“ в редица свои решения (Решение № 6 от 1998 г. по к.д. № 4 от 1998 г.; Решение № 8 от 2002 г. по к. д. № 7 от 2002 г., Решение № 10 от 2013 г по к. д. № 8/2013 г.), като разпоредбата на чл. 60, ал. 1 се разглежда в непосредствена връзка с чл. 84, т. 3 от КРБ в контекста на компетентния орган, който определя елементите на данъка, а именно Народното събрание. В подкрепа на това твърдение ВАС се е позовал на мотивите в Решение № 5 от 2000 г. на КС по к.д. № 4/2000 г. относно противоконституционността на задължението за внасяне на осигурителни вноски за държавното обществено осигуряване в тежест на работещите пенсионери по чл. 4, ал. 3 от КСО, като е посочил, че те се отнасят по съществуването си и за задължението за здравноосигурителни вноски на тези лица. Такава аналогия не може да бъде подкрепена, тъй като не държи сметка за различното естество на рисковете, срещу които осигурява защита общественото осигуряване по КСО и задължителното здравно осигуряване по ЗЗО. В центъра на отношенията по общественото осигуряване стои материалното затруднение на човека, който поради настъпване на определени осигурителни рискове - майчинство, болест, злополука, старост, безработица и др., е в невъзможност за придобиване на средства срещу личен труд, докато в центъра на здравното осигуряване стои запазването и укрепването на здравето на човека, установяването и лечението на болестното му състояние. Неслучайно и кръгът на лицата, подлежащи на задължително здравно осигуряване, е значително по-широк от този на лицата, осигурени за целите на държавното обществено осигуряване. Различният характер на тези осигурителни рискове налага и съответните различия в уредбата в КСО и ЗЗО. В този смисъл не може да се приеме, че в случая е налице фискален елемент и задължение за данък на работещите пенсионери.

В допълнение следва да се добави, че средствата от здравни вноски не се обособяват и натрупват по индивидуални сметки на осигурените лица, подобно на вноските за допълнително задължително пенсионно осигуряване, а участват във формирането на общия ресурс на бюджета на НЗОК с който се финансират всички плащания на НЗОК.

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, да постановите решение, с което да отхвърлите искането на тричленен състав на ВАС за установяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО, в частта ѝ, относно работещите по чл. 4, ал. 3, т. 1 от КСО пенсионери, във връзка с тази на т. 6 на чл. 40, ал. 1 ЗЗО.

**МИНИСТЪР:**

**ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ**