



Изх. № ^{#1} 11-03-142/22.05.2017

ДО
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ПО
конституционно дело № 2 / 2017 г.
по описа на Конституционния съд
на Република България

ОТ
ГАЛЯ ДИМИТРОВА
ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР НА
НАЦИОНАЛНАТА АГЕНЦИЯ ЗА
ПРИХОДИТЕ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с направеното искане от тричленен състав на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване относно работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване и образуваното конституционно дело № 2/2017 г., от името на Националната агенция за приходите, на основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд, изразявам следното становище:

Считам, че разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване не е в противоречие с принципа на равенство на гражданите пред закона и че посочената разпоредба не нарушава правото на собственост и правото на гражданите на здравно осигуряване (чл. 6, ал. 2 и чл. 17, ал. 1 и чл. 52, ал. 1 от Конституцията на Република България), както и че същата не е в противоречие с



НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

чл. 1 на Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Считаю, че съдържанието на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване не нарушава конституционно закрепения принцип за законоустановеност на данъчните задължения, регламентиран в чл. 60, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Съгласно чл. 52, ал. 1 от Конституцията на Република България 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 (чл. 52, ал. 2 от Конституцията на Република България).

Здравното осигуряване в Република България и свързаните с него обществени отношения са уредени в Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Задължителното здравно осигуряване:

- се основава на принципите на задължително участие при набирането на вноските и солидарност на осигурените при ползването на набраните средства;

- се осъществява чрез събиране и разходване на паричните средства – осигурените лица и осигуряващите участват в здравноосигурителната система с осигурителни вноски, а при осигурителен случай осигурените получават като престация медицинска помощ;

- е насочено към всички граждани, независимо от тяхната възраст, работоспособност и трудова заетост.

Правото на обществено осигуряване е неразривно свързано със задължителния характер на осигуряването. Задължителното осигуряване гарантира прилагането на разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, която определя право на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане.

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



НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

България съгласно чл. 5 от ЗЗО. 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 здравноосигурителни 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 набиранияте вноски на всички осигурени се обезпечава защита на лицата, за които е налице осигурителен случай поради болест, т.е. при настъпване на здравен риск. В тази връзка определените от законодателя със Закона за здравното осигуряване условия и ред за събиране на приходите не накърняват основните права на гражданите, залегнали в Конституцията на Република България. Законодателят е гарантирал осигуряването на достъпна медицинска помощ за всички български граждани, независимо от приноса на отделното лице в бюджета на Националната здравноосигурителна каса и докато размерът на осигурителната вноска за здравно осигуряване е елемент на данъчно-осигурителната политика, достъпът до здравеопазване се определя не от размера на вноската, а от наличието ѝ. Достъпна е медицинската помощ, която предоставя възможност за диагностика и лечение на всички граждани в случай на заболяване, равни условия и еднакви възможности за ползване на лечението.

Кръгът на лицата, подлежащи на задължително здравно осигуряване в Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) е определен в чл. 33 от ЗЗО.

На основание чл. 34, ал. 1 от ЗЗО задължението за осигуряване за всички български граждани възниква от влизането на закона в сила.

В чл. 40 от ЗЗО са регламентирани доходите, сроковете и начинът за внасянето на здравноосигурителните вноски по видове осигурени лица, които са в кръга на лицата, подлежащи на задължително осигуряване в НЗОК.

По отношение на пенсионерите законодателят е предвидил специална правна уредба – разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 4 от същия закон, съгласно която за пенсионерите от държавното обществено осигуряване или от професионален пенсионен фонд здравноосигурителните вноски се дължат върху размера на пенсията или сборът от пенсии, без добавките към тях, като вноските са за сметка



НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

на държавния бюджет. Тази категория лица включва пенсионерите от държавното обществено осигуряване или от професионален пенсионен фонд, чиито единствен доход е от пенсия.

Лицата, упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, подлежат на задължително осигуряване на основание:

- чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) - за държавното обществено осигуряване, като на основание чл. 4, ал. 6 от същия кодекс лицата, на които е отпусната пенсия, се осигуряват по свое желание; и

- чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО - за здравно осигуряване, при условие, че са в кръга на лицата, подлежащи на задължително осигуряване в Националната здравноосигурителна каса, съгласно чл. 33 от същия закон.

Лицата, упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, подлежат на задължително здравно осигуряване на основание чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО. Осигуряват се върху месечен доход, който не може да бъде по-малък от минималния размер на осигурителния доход за тези самоосигуряващи лица, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО), и годишно върху доходите от дейността и доходи без трудови правоотношения, съгласно справка по данъчната декларация по реда на чл. 6, ал. 9 от КСО. 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. Видно е, че разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО е обща и по този ред внасят задължителни здравноосигурителни вноски всички лица, които упражняват свободна професия и/или занаятчийска дейност, включително и пенсионерите (независимо от вида на получаваната от тях пенсия - за осигурителен стаж и възраст, за инвалидност поради общо заболяване, за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест, наследствена пенсия и др.), които упражняват такава дейност.

Тук е мястото да се отбележи, че доколкото в КСО е налице правна възможност по чл. 4, ал. 6 от същия закон лицата, регистрирани като упражняващи свободна професия, на които е отпусната пенсия, да се осигуряват по свое желание,



НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

то за целите на здравното осигуряване такава правна възможност в ЗЗО няма предвидена. Това е така, защото по отношение на социалното осигуряване е налице настъпил осигурен социален риск, който освен това е еднократен по своя характер, докато за целите на здравното осигуряване, независимо че са придобили право на пенсия, въпросните лица продължават да бъдат изложени на риск от влошаване на здравето и заболявания, респективно дължат здравноосигурителни вноски и при необходимост ползват здравноосигурителни права. В случая става дума за приложение на нормите на здравното осигуряване, уредени в специален нормативен акт - ЗЗО.

Работещите пенсионери упражняват свободна професия и реализират доходи от нея, както и останалите работещи граждани, които не са пенсионери. Пенсионерите, които упражняват трудова дейност, по собствено желание променят статуса си в работещи граждани, следователно като останалите работещи подлежат на задължително здравно осигуряване за доходите им от тази дейност. В този смисъл е и Решение № 5 от 29.06.2000 г. на Конституционния съд, с което е обявена за противоконституционна разпоредбата по отношение на работещите пенсионери, като е прието, че тази категория лица не подлежат на задължително осигуряване за инвалидност поради общо заболяване, за старост и за смърт. Това решение не намира приложение относно задълженията по ЗЗО, тъй като задължителното здравно осигуряване е уредено в отделен закон, който е специален по отношение на Кодекса за социално осигуряване (КСО). Всички работещи трябва да бъдат поставени при еднакви условия по отношение на получаваните от труд доходи, както във връзка с данъчното облагане, така и по отношение на вноските за здравно осигуряване. Задължението за пенсионерите да правят здравни вноски, когато извършват дейност като упражняват свободна професия срещу която получават доходи, е в съответствие с изискването на чл. 6, ал. 2 от Конституцията за равенство на гражданите пред закона. При неработещите пенсионери е налице съществено различие от работещите, дължащо се на обстоятелството, че те не получават доход от трудова дейност. Също така, необходимостта от покритие на здравния риск, който не приключва с пенсионирането, а е до края на човешкия живот, предполага задължителното участие на всички членове на обществото в



НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

солидарния здравноосигурителен модел. За целта законодателят е предвидил, че здравноосигурителната вноска се определя върху доходите от различните видове трудова дейност, а за тези, които нямат такива доходи (в т.ч. и пенсионерите) са за сметка на държавния бюджет. Осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава правото на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ и правото на безплатно ползване на медицинско обслужване, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно.

Философията на модела на здравното осигуряване, възприет у нас, не предполага реципрочност между приноса на отделното лице в приходите на здравното осигуряване и възможностите за лечение, но същевременно с това предполага задължителния характер на здравното осигуряване. 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. Оттук следва, че за конкретното осигурено лице няма пряка връзка между размера на вноските, направени за него и обемът, видът и качеството на здравните услуги, които той може да получи (т.е. разходите, които могат да бъдат извършени от НЗОК и здравната система за него).

Също така, в разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 6 от ЗЗО законодателят е определил, че за лицата, получаващи доходи на различни основания, посочени в чл. 40, ал. 1, т. 1, 2, 2а, 3, 4 и 5 от ЗЗО, вноските се внасят върху сбора от осигурителните доходи и в предвидените за тях срокове по реда, определен в чл. 4а, ал. 6 и чл. 6, ал. 11 от КСО. В чл. 40, ал. 8 от ЗЗО е вменено изричното задължение за лицата по чл. 40, ал. 1, т. 6 от закона да внасят здравноосигурителни вноски върху сбора от осигурителните доходи по реда, предвиден за съответния вид доход, но върху не повече от максималния размер на осигурителния доход, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година. На това основание пенсионерите, които упражняват свободна професия и/или занаятчийска дейност, дължат здравноосигурителни вноски и за тази дейност, независимо от факта, че са пенсионери от държавното обществено осигуряване или



НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

от професионален пенсионен фонд. Сборът от пенсията/пенсиите, без добавките към тях, и осигурителния доход от дейността като самоосигуряващо се лице не трябва да надвишава максималния месечен размер на осигурителния доход за съответната година.

Видно от цитираните разпоредби в хипотезата, в която пенсионер получава доход и по трудово правоотношение, работодателят ще има задължение да внесе здравноосигурителни вноски върху този доход. Същото се отнася и за случаите, в които пенсионер получава доходи на останалите основания, посочени в чл. 40, ал. 1, т. 1, 2а, 3, 4 и 5 от ЗЗО. Във връзка със задължението за внасяне на здравноосигурителни вноски по реда на тези разпоредби липсва правна логика от това задължение да бъдат освободени само работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, а това право да не е дадено и на останалите категории лица, които са пенсионери. Необходимо е да се има предвид, че по реда на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО дължат здравноосигурителни вноски лицата по чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 от КСО, т. е. всички лица, които са самоосигуряващи се по смисъла на КСО, а не само тези, които упражняват свободна професия и/или занаятчийска дейност.

В този смисъл са решения: № 8725 от 20.06.2011 г. на ВАС по адм. д. № 14429/2010 г., VI о.; № 16161 от 29.12.2009 г. на ВАС по адм. д. № 8159/2009 г., I о.; № 13210 от 6.11.2009 г. на ВАС по адм. д. № 7449/2009 г., VI о.; № 4356 от 25.04.2006 г. на ВАС по адм. д. № 1531/2006 г., VI о.; № 7516 от 16.07.2003 г. на ВАС по адм. д. № 2776/2003 г., I о.; № 10443 от 19.11.2003 г. на ВАС по адм. д. № 4600/2003 г., I о. и други подобни решения.

С оглед на гореизложеното, посочените в искането на тричленен състав на Върховния административен съд доводи за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване относно работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, не могат да бъдат споделени като правилни, тъй като не се подкрепят от разпоредбите на Конституцията на Република България и на действащото осигурително законодателство, регламентиращи здравното осигуряване в България.



НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ
ЦЕНТРАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените аргументи, моля да отхвърлите изцяло искането на тричленен състав на Върховния административен съд за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване 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 Кодекса за социално осигуряване, като постановите, че същата не противоречи на Конституцията на Република България.

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР НАП:

ГАЛЯ ДИМИТРОВА