

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г. № 18/К.Р.3/2013

Дата 15.05.2013

КРИБ



КОНФЕДЕРАЦИЯ  
НА РАБОТОДАТЕЛИТЕ  
И ИНДУСТРИАЛЦИТЕ  
В БЪЛГАРИЯ

ГЛАСЪТ НА БЪЛГАРСКИЯ БИЗНЕС

Изх. № 98-00-98

София, 13.05. 2013 год.

**Г-Н ДИМИТЪР ТОКУШЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА Р БЪЛГАРИЯ**

**ОТНОСНО:** Ваш изх. № 3 по конституционно дело № 3/2013 г., образувано по искане на група народни представители от 41-ото Народно събрание на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 44, т. 3 и т. 5 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност (обн., ДВ, бр. 94 от 2012 г.)

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ТОКУШЕВ,**

Във връзка с отправеното запитване и искане за писмено становище по делото, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България след съгласуване с фирми, членове на КРИБ изразява следното становище:

Подкрепяме изцяло искането на групата народни представители от 41-ото Народно събрание на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 44, т. 3 и т. 5 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за данък върху добавената стойност (обн., ДВ, бр. 94 от 2012 г.). Присъединяваме се към изложените в искането аргументи, цитирани и в Определението от 9 април 2013 г. по образуваното конституционно дело № 3/2013 г., но считаме, че са налице и други основания за противоконституционност на законовите текстове, чиято отмяна се иска, с основния закон на Република България.

Според нас оспорените разпоредби, освен на Преамбюла, и на чл. 51, ал. 1 и чл. 52, ал. 1, противоречат и на чл. 4, ал. 1 и чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България, тъй като в

резултат на тяхното действие са накърнени философията и принципите на функциониране на пенсионноосигурителната и здравната система в страната, чрез нарушаване на конституционно закрепения принцип за основния източник на тяхното финансиране – от определени от закона вноски с целево предназначение. Чрез тях се създава легална възможност със социалните и здравноосигурителните вноски да се погасяват данъчни задължения, съответно да се използват за дейности, които по закон се финансират от постъпленията от данъци в държавния бюджет, вместо да бъдат превеждани в съответните фондове на осигурителната система и да се разходват по своето целево предназначение. При действието на разходопокривната система и фондовия принцип на организирането ѝ, включващ получаването, съхраняването и изразходването на паричните средства, основен принцип на нейното функциониране са специфичните, за всеки от осигурителните фондове, източници на финансиране и специфичните цели, за които се разходват натрупаните средства. В този смисъл не е допустимо средства, предназначени за тези фондове, да се отклоняват за покриване на други публични задължения, каквито са данъчните. Конституционният съд вече е имал повод да се произнесе по отношение значимостта на фондовия принцип на функциониране на осигурителната ни система за държавата ни, в решението си по конституционно дело № 16 от 2011 г. В мотивите към решението ясно е казано: *„Фондовият принцип е основен компонент на бюджетното право на съвременната държава. В това си качество той е компонент и на икономическата основа на държавата, в т.ч. и на българската. Нарушаването на фондовия принцип представлява по същество нарушаване на икономическата основа на държавата, имаща своята принципна уредба в Конституцията.“* На практика крайният резултат от приетите законодателни промени е създаването на възможност за промяна в предназначението на социалните и здравните вноски, което по същество води до приравняване на правната природа на данъчните и осигурителните задължения. Това едва ли е действителната воля на българския законодател, тъй като подобно решение е твърде далеч от достиженията на съвременното европейско осигурително и данъчно законодателство, чийто основен принцип е, че срещу задълженията за социално и здравно осигуряване винаги стоят правата на осигурените лица, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно (в този смисъл са и мотивите към решение № 5 от 2000 г. на Конституционния съд на Република България).

В искането за обявяване на противоконституционност на посочените по-горе разпоредби подробно са развити аргументи по отношение на техния ефект и на различните му аспекти при наетите лица и самоосигуряващите се, но особено ясно се откроява наличието на противоречие с правата на социално и на здравно осигуряване, закрепени в чл. 51, ал. 1 и чл. 52, ал. 1 от Конституцията на Република България, за втория кръг от лица. Поради характера на своята дейност и факта, че са самонаети лица те сами се явяват задължени лица и вносители на социалните и здравните си осигуровки. Съгласно действащото социално и здравно законодателство в страната те могат да ползват права само, ако тези вноски са ефективно внесени. В чл. 109, ал. 1 от Закон за здравното осигуряване (ЗЗО), и в чл. 9, ал. 1, т. 4, чл. 41, ал. 1 и 49 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), това изрично е посочено, което при действието на новата разпоредба на чл. 169, ал. 4 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) означава, че ако те имат по-стари данъчни задължения, които ще бъдат погасени с внесените от тях осигурителни вноски, няма да могат да ползват осигурителни права, независимо, че са изпълнили задълженията си към осигурителната система. Нещо повече, при наличието на подобна хипотеза, при която без знанието на лицето, внесени от него в законоустановения срок суми за фондовете на общественото осигуряване се прихващат за покриване на негови по-ранни данъчни задължения, то лицето реално загубва своите осигурителни права. По отношение на тези лица грубо е погазено конституционно закрепеното им неотменимо право на социално осигуряване, чрез отнемане на правото им сами да изберат кое свое публично задължение да покрият, в случай че нямат достъпно средства, за да заплатят всичките си задължения.

Основен аргумент, който бе изтъкван при въвеждането на единната сметка чрез оспорените разпоредби на ДОПК е, че по този начин се улесняват задължените лица (физически и юридически лица, осъществяващи стопанска дейност), които ще извършват плащането на задълженията си само с едно платежно нареждане. Без да отричаме, че само по себе си, подобно решение улеснява, в известна степен и преди всичко организационно-технически, реда за внасяне на публични задължения, събирани от Националната агенция за приходите (НАП), следва да се отбележи, че при реализацията му отпада правото на задълженото лице, при наличие на няколко публични задължения, които то не е в състояние да погаси едновременно, да заяви кое от тях погасява (чл. 169, ал. 3 от ДОПК, действаща до 01.01.2013 г.) и правото му да заяви, кое данъчно задължение погасява, когато има няколко данъчни задължения, отнасящи се за една и съща година (чл. 169, ал. 4 от ДОПК, действаща до 01.01.2013 г.). Негативният ефект от подобна мярка за немалка част от пазарните субекти е огромен и въвеждането ѝ води до такива сътресения в тяхната дейност, на фона на които търсеният положителен резултат, по-скоро липсва. Предвидените, в действащите до 01.01.2013 г., текстове на ал. 3 и 4 на чл. 169 от ДОПК, възможности, длъжниците на НАП, в рамките на определени граници, да посочват, кое свое задължение погасяват с внесена от тях сума, им позволяваше да „управляват“, в известна степен, негативните последици върху своята дейност и финансово състояние от натрупани задължения към НАП, и отнемането им, особено в ситуация на все още неотминаващата криза, създава сериозни икономически и социални сътресения. При отменената законова уредба, длъжниците на НАП, които не могат да погасят едновременно всички свои задължения, плащаха първо тези, чието неизпълнение водеше до най-сериозни негативни последици за тяхната дейност или до значително увеличаване на размера на задължението. Като пример в това отношение може да бъде посочен чл. 176, т. 3 от Закона за данъка върху добавената стойност (ЗДДС), който дава право на компетентния орган по приходите да прекрати регистрацията на лице, което системно не изпълнява задълженията си по ЗДДС. Безспорно е, че едно от тези задължения е това за внасяне на дължимия данък върху добавената стойност (ДДС) и като имат предвид посочения по-горе нормативен текст, стопанските субекти, които поради финансови затруднения не бяха в състояние да погасят всичките си публични задължения към НАП, внасяха преимуществено дължимия от тях ДДС, тъй като евентуалната дерегистрация би имала много сериозни негативни последици върху тяхната дейност. С въвеждането на единната сметка това тяхно право отпадна и когато длъжникът има възможност да погаси само част от своите задължения и внесе определена сума в НАП, за да избегне опасността от прекратяване на регистрацията му по ЗДДС, но той има по-стари задължения за данъци или осигурителни вноски, сумата ще бъде използвана за тяхното погасяване. Това неминуемо ще доведе и до намаляване на приходите от данъци, тъй като лицата, които поради посочените по-горе причини, полагаха усилия да погасяват, макар и частично публичните си задължения, изгубиха мотивацията си, поради това, че правата им по чл. 169, ал. 3 и 4 от ДОПК, действащи до 01.01.2013 г., са отнети.

В контекста на казаното, възприетото законодателно решение нарушава и принципа на свободната стопанска инициатива, закрепен в чл. 19 от Конституцията на Република България. Нарушени са и основните икономически принципи на функциониране на правовата и демократична държава, съгласно които активната страна при наличието на задължения между два правни субекта е кредиторът и той следва да използва законооосигурените му способности, за да се удовлетвори. В резултат на извършената законодателна промяна и въведения принцип за функциониране на единната сметка, държавата, от позицията на държавната власт, създава неравноправие и улеснение за себе си, като отнема правото на стопанските субекти да определят сами, кое свое задължение да покрият първо, с оглед на последиците от евентуалната забава.

Подобен подход противоречи и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, тъй като нарушава закрепения в цитирания текст принцип на правовата държава и в подкрепа на това становище е и изложената от Конституционния съд теза в негово решение по конституционно

дело № 12 от 2009 г., която гласи „Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.; решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г.). Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права и да не ги променя в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7 от 2001 г. по к.д. № 1 от 2001 г.). При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес (вж. Преамбюла на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани.”.

Оспорените разпоредби нарушават посочения по-горе принцип и поради това, че допускат възможност за промяна на целевото предназначение на постъпленията от данъци и на дейностите, които те финансират, което е обект на регулиране на Закона за устройството на държавния бюджет и в мотивите на друго свое решение (по конституционно дело № 16 от 2011 г.) Конституционният съд еднозначно е посочил, че „Направлението на средствата за дейности или за финансиране на органи може да бъде определено в устройствения закон. След като в него никъде не се предвижда, че част от средствата (независимо дали са от вноски за здравно осигуряване или трансфери от бюджета) се предоставят на друг държавен орган, не е допустимо в ежегодния бюджетен закон това да се предвижда”.

Използването на постъпленията от данъци за финансиране на осигурителната система, извън случаите изрично предвидени в КСО и в ЗЗО, е в противоречие и с разпоредбите на тези два закона, тъй като в тях конкретно са посочени видовете дейности и плащания, които се покриват от държавния бюджет. Това противоречие също нарушава чл. 4, ал. 1 от Конституцията и в своята практика Конституционният съд нееднократно е имал възможност да потвърди, че основен белег на правовата държава е съответствието на действащото законодателство с разпоредбите, принципите и основните начала на Конституцията, но така също и липсата на противоречия между отделните закони, като в решението си по конституционно дело № 16 от 2011 г. е заявил, че принципът на правовата държава „изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (Решение № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г.). .... Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип би могъл да се спази само ако съдържанията се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Решение № 4/2010 г. по к.д. № 1/2010 г.). ... В правовата държава съществува единна и непротиворечива правна система, изградена на принципите на Конституцията.”.

С уважение,

Евгений Иванов  
Изп. директор

