

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

24.6.2024 г.

ВХ. Nc  
Дата Щ ^ Ш & 3 л

X 30-453/24.06.2024

Per. №

Подписано от: ILIYANA Georgieva Ilieva

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ГР. СОФИЯ**

*На Ваш № 115 от 27 февруари 2024 г.*

**СТАНОВИЩЕ**

*на*

**ПЛЕНУМА НА**

**ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

*по к. д. № 9/2024 г.*

Делото е образувано на 14.02.2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАдвС) за установяване на противоконституционност на чл. 129, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК, обн. ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., поел. изм. и доп. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“.

Вносителят е изложил мотиви, с които обосновава противоречието на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 7 и чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. В искането се поддържа, че според предвиденото изключение при прихващане или възстановяване на неправомерно внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите суми за задължителни осигурителни вноски, законна лихва се дължи от деня, в който сумите е следвало да бъдат възстановени, а не от датата на извършване на плащането, както това е предвидено при останалите публични вземания в същата хипотеза. По този начин се създава неясна и взаимно изключваща се правна уредба в противоречие с принципа на правовата държава. Според вносителя поради паричния характер на всички публични вземания е необосновано и

несправедливо лихвата за задължителни осигурителни вноски да се дължи от по-късен момент от този на плащането, с което на практика се изключва нейната дължимост. Посочва се, че чл. 129, ал. 6 ДОПК неоправдано установява неравно третиране въз основа на личното положение на лицата - временното им качество на длъжник на определен вид публично задължение, при липсата на потребност от постигането на значими за обществото цели. Вносителят подчертава също, че в противоречие със задължението на държавата да отговаря за вреди, причинени от нейни незаконосъобразни актове, предвиденото изключение необосновано лишава лицата от възможността да получат пълния размер на лихвата по реда на чл. 129, ал. 1 ДОПК, като единствено могат да предявят своите претенции по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди. В искането се посочва, че се накърнява и правото на частна собственост, като се допуска обогатяване на държавата за сметка на гражданите, които са претърпели вреди от незаконни актове на органи на публичната власт, като са били лишени от възможността да ползват притежаваните от тях парични средства.

С определение по допустимост от 27.02.2024 г. на Конституционния съд е допуснато за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет; конституирани са заинтересувани институции по делото и е отправена покана за даване на писмено правно мнение.

## **I. Становище по допустимостта на искането**

Пленумът на ВАС намира, че искането е допустимо - направено е от легитимиран да сезира Конституционния съд орган - Висшия адвокатски съвет (чл. 150, ал. 5 от Конституцията), за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, и с него мотивирано се оспорва конституционност на част от законова разпоредба (чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията).

По този предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, поради което не е налице и отрицателната процесуална предпоставка, която да изключва неговата допустимост (чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС). Искането е подадено след обнародването на оспорените разпоредби при спазване на чл. 17, ал. 2 ЗКС. Искането съдържа изискуемите от чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС реквизити.

## **II. Становище по съществуването на искането**

### **1. Общи бележки**

Общественото и здравното осигуряване са части от осигурителната система (или системата за социална сигурност) на Република България.

Социална сигурност по смисъла на Конвенция № 102 на Международната организация на труда за социална сигурност (минимални

стандарти) от 1952 г. (ратифицирана със закон на 30 май 2008 г. от 40-ото Народно събрание, в сила за Република България от 15.06.2008 г.) означава полагане на постоянни усилия от страна на държавата, за да покрие неблагоприятните последици от настъпването на осигурителните събития, които се определят като "социални рискове" по смисъла на конвенцията. Тези усилия могат да се изразяват в провеждането на различни политики, които да водят до целения резултат по изискването на конвенцията - социална сигурност, адресирана към потребителя на осигурителното право.

Конституционно основание на правото на общественото и здравно осигуряване като основни социални права са разпоредбите на чл. 51 и чл. 52 от Конституцията на РБ, съгласно които гражданите имат право на общественото и на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон.

„Общественото осигуряване е система на материално осигуряване на определени в закона лица (осигурени лица) при наличието на определени в закона причини (осигурени социални рискове), които не позволяват на лицата да заработват средства за своята издръжка или налагат допълнителни към обичайните им разходи. Това е икономическа система, основана на солидарността. Тя обезщетява загубите, настъпили за едно лице, чрез разпределение на последиците им между множество лица за сметка на специално обособени средства (осигурителни фондове), чийто основен източник са задължителните осигурителни вноски (ЗОВ).“ (вж. проф. Красимира Средкова, „Осигурително право“, 5-о издание, изд."Сиби", 2016 г. Глава първа, § 2, 23, стр. 40 и следващи)

Осигурителното правоотношение е сложно, продължаващо (сукцесивно), с имуществен характер и се развива между осигурителя и осигурителния орган (по набиране на средствата за общественото осигуряване) и между осигурителния орган и осигуреното лице (по предоставяне на осигурителните престации) (пак там, глава девета, § 31, 442, стр. 290 - 291).

Задължителните осигурителни вноски са парични средства, определени по размер като процент от осигурителния доход, които всички осигурени лица (лично или чрез осигурители) са длъжни да превеждат периодично по сметките на осигурителните фондове.

На основание чл. 162, ал. 2, т. 1 от ДОПК, ЗОВ са публични държавни вземания, наред с данъците, включително акцизи, както и мита и други вноски за бюджета. Тези задължения възникват по силата на закона и се установяват предварително по реда на раздел I от глава четвърта на ДОПК с декларация или с ревизионен акт по чл. 118 от ДОПК.

На основание чл. 13 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) бюджетите на държавното обществено осигуряване (ДОО) и на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), където постъпват приходите от ЗОВ, са отделни от държавния бюджет. Събирането на тези приходи става от органите на Националната агенция за приходите. По чл. 48, ал. 1 от същия закон бюджетните взаимоотношения на държавния бюджет с бюджетите на социалноосигурителните фондове се определят при условия и по ред, предвидени в специалните закони, а алинеи 4 и 5 на същата разпоредба

предвиждат, че при неизпълнение на приходите по бюджетите на държавното обществено осигуряване и на Националната здравноосигурителна каса, Министерският съвет може да одобри допълнителни трансфери от централния бюджет по бюджетите на държавното обществено осигуряване и на Националната здравноосигурителна каса за финансирането на утвърдените им разходи, ако това не води до влошаване на бюджетното салдо по консолидираната фискална програма и не са налице възможности за финансиране с наличности по сметките им. При превишение над предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на държавното обществено осигуряване, Министерският съвет може да одобри допълнителни трансфери от централния бюджет по бюджета на държавното обществено осигуряване, ако това не води до влошаване на бюджетното салдо по консолидираната фискална програма и не са налице възможности за финансиране за сметка на преизпълнение на приходите по бюджета на държавното обществено осигуряване.

Частично оспорената разпоредба на ДОПК се намира в глава шестнадесета на кодекса „Особени производства“ на дял втори „Отделни видове производства“, раздел I „Прихващане и възстановяване“. Тя е сред правилата, с които се уреждат основания и ред за прихващане и/или възстановяване на недължимо платени или събрани суми за данъци, задължителни осигурителни вноски, наложени от органите по приходите глоби и имуществени санкции, както и суми, подлежащи на възстановяване съгласно данъчното или осигурителното законодателство от Националната агенция за приходите. Процедурата по прихващане и/или възстановяване започва по инициатива на органа по приходите или по писмено искане на лицето. След постъпването на искането може да се възложи ревизия или проверка. Проверката приключва с акт за прихващане и/или възстановяване, а ревизията - с ревизионен акт. Когато тези актове са влезли в сила, те се изпълняват по реда на ал. 5 на чл. 129.

Съгласно оспорената част на чл.129, ал. 6, изречение първо ДОПК, недължимо внесени или събрани суми, **с изключение на задължителни осигурителни вноски**, се връщат със законната лихва за изтеклия период, когато са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите. ВАдвС поддържа, че нормата е в изпълнение на конституционната норма на чл. 7 от Основния закон, съгласно която държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове на нейни органи, доколкото, без съмнение, законната лихва представлява компенсация за времето, през което частно-правният субект е лишен от недължимо платените или събрани от него парични средства.

Оспорената част на разпоредбата изключва възможността по описания процесуален ред да се получи законната лихва за изтеклия период от момента на плащането на недължимо внесени или събрани ЗОВ, внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите. Така се приема и в съдебната практика на ВАС, в частност цитираното в искането на ВАдвС Решение № 11241 от 07.12.2022г. по административно дело № 645/2020 г. на ВАС, състав на осмо отделение. В същото решение се приема, че макар според оспорената норма претендираните лихви върху платените ЗОВ от момента на плащането да не могат да се претендират по реда на чл. 128 и следващи ДОПК, задълженото

лице може да ги претендира по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ) като обезщетение за вредите, причинени от незаконосъобразния административен акт на органите по приходите, който е бил основание за събирането на ЗОВ. Обратно на поддържаното в искането на ВАдвС, Решение № 11312 от 26.10.2016 г. по адм. дело № 10438/2015 г. не приема обратното, защото там случаят е за възстановяване на лихви върху недължимо внесен данък, а не ЗОВ. Въпреки това, при липса на съдебна практика по ЗОДОВ на трето отделение - окончателни решения по спорове с предмет подобна претенция, е налице риск от различни разбирания както по допустимостта, така и по основателността на иск с такъв предмет.

## **2. Относно нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията**

Понятието за „правова държава“ няма позитивноправна дефиниция в съвременните конституции. То е динамично понятие, като е невъзможно да се изброят всичките му елементи и проявни форми. Широко се споделя разбирането за правовата държава, което включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Съвкупността от формалните и материалните елементи дава многопластовото съдържание на конституционния принцип и откроява неговата специфика. "Правова държава" означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност. (Решение №1 от 27 януари 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., обн. ДВ, бр. 13 от 8 февруари 2005 г.).

Пленумът на ВАС споделя аргументите в искането на ВАдвС, че оспорената нормативна разпоредба е неясна, противоречива и взаимно изключваща разпоредба.

Тя не държи сметка, че съгласно чл.162, ал. 2, т. 1 ДОПК задължителните осигурителни вноски са само един вид публични държавни вземания сред изброените в чл. 128, ал. 1 ДОПК. Изключването на този вид вземания при получаването на пълно обезщетение в хипотезата на недължимото им плащане, основано на незаконосъобразен административен акт, както се поддържа в искането на ВАдвС, не е нито справедливо, нито обосновано. Това изключване не е оправдано по съображенията за отделност на бюджетите на ДОО и НЗОК от държавния бюджет, защото Законът за публичните финанси и законите, към които препраща, съдържат уредба на взаимоотношения между държавния бюджет и осигурителните бюджети, включително и в хипотеза на превишение над предвидените бюджетни разходи.

Споделят се мотивите на вносителя на искането, че с оспорената разпоредба изцяло е осуетено пълното обезщетяване на вредите, претърпени от незаконосъобразни актове на приходните органи с предмет ЗОВ, защото, макар лихвите върху ЗОВ от момента на плащането да могат да се претендират по исков ред на основание чл.1, ал. 1 от ЗОДОВ, тази защита е субсидиарна и

не така ефективна, както получаване на обезщетение за забавата чрез административен акт.

По тези съображения Пленумът на ВАС намира нарушение на принципа на правовата държава.

### **3. Относно нарушаване на чл. 6, ал. 2 от Конституцията**

Пленумът на ВАС намира противоречие на оспорената разпоредба с чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Съгласно Решение № 6/2010 г. по к. д. № 16/2009 г.: „Принципът на равенство е равенство пред закона. Това, че за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона. Диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти. Тази диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството. Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона. Уредбата на правата и задълженията на гражданите в Конституцията и тяхната детайлна уредба в другите нормативни актове се изгражда на основата на диференцираност, за да се постигне необходимата справедливост чрез равно третиране. Въпросът за избора на критерия при диференциране по групи на субектите е въпрос за социална, икономическа, политическа целесъобразност, като критерият трябва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба.“

Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. (Решение № 14 от 10 ноември 1992 г. по к. д. № 14/1992г., обн. ДВ, бр. 93 от 17 ноември 1992 г.).

В случая правните субекти не са еднакво третирани. Следващата от разпоредбата разлика в третирането относно процедурата и условията на възстановяване на определен вид публично вземане, каквото са ЗОВ, е основана само на вида на подлежащото на възстановяване вземане. Самият ДОПК в чл. 162, ал. 2, т. 1 не прави разлика между ЗОВ и останалите публични вземания, изброени в чл. 128, ал. 1.

### **4. Относно нарушаване на чл. 7 от Конституцията**

Според чл. 7 от Основния закон държавата отговаря за вредите, причинени от незаконни актове на нейни органи.

Съгласно чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове на нейни органи при или по повод изпълнение на административна дейност.

Размерът на загубата, която правните субекти търпят от недължимото плащане на ЗОВ, включва размера на главницата и законната лихва върху

сумата като санкция за неправомерното задържане на парите. Размерът на санкцията зависи от това колко дълго е продължила невъзможността за използване на недължимо платената сума и по принцип обхваща периода между датата на недължимото плащане на ЗОВ и датата на нейното възстановяване.

Този извод се споделя и в практиката на Съда на ЕС, например в Решение на Съда от 18 април 2013 г. по дело C-565/11, където Съдът приема: „Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национален режим като разглеждания в делото по главното производство, който ограничава законните лихви, които се присъждат при възстановяване на такса, събрана в нарушение на правото на Съюза, до лихвите, начислени от деня, следващ датата на искането за възстановяване на тази такса.“

Императивната разпоредба на чл. 129, ал. 6, изречение първо ДОПК налага претенцията на правен субект, основана на невъзможността да ползва недължимо събрани задължителни осигурителни вноски до тяхното възстановяване с АПВ, респ. евентуално да му бъде присъдена и законна лихва върху сумата от момента на плащането, да може да бъде заявена евентуално в съдебен процес по реда на ЗОДОВ, а не в този по оспорване на АПВ. (В този смисъл Решение №11241 от 07.12.2022г. по адм.д.№ 645/2020г. на ВАС, състав на осмо отделение). Въпреки това, при липса на съдебна практика по ЗОДОВ на трето отделение - окончателни решения по спорове с предмет подобна претенция, е налице риск от различни разбирания както по допустимостта, така и по основателността на иск с такъв предмет.

Процесуалният исков ред по ЗОДОВ, доколкото е субсидиарен път на защита, не отговаря на принципа на ефективност като основен принцип на правото на ЕС. Освен това колебанията в съдебната практика на ВАС относно допустимостта на иск с такъв предмет макар по принцип да може да осигури подходящо обезщетение за причинената от недължимото плащане на ЗОВ загуба, прави прекомерно трудно упражняването на конституционното право на пълна обезвреда на претърпените вреди по чл. 7 от Основния закон.

На последно място, но не и по значение, в производствата по ЗОДОВ е задължително за прилагане Тълкувателно решение № 3 от 22 април 2005 г. по т. гр. д. № 3/2004 г. на ОСГК. Съгласно т. 4 от диспозитива на решението *„При незаконни актове на администрацията началният момент на забавата и съответно на дължимостта на законната лихва върху сумата на обезщетението, както и началният момент на погасителната давност за предявяване на иска за неговото заплащане е влизане в сила на решението (к. наш), с което се отменят унищожаваните административни актове, при нищожните - това е моментът на тяхното издаване, а за незаконни действия или бездействия на административните органи - от момента на преустановяването им.“*

## **5. Относно нарушаване на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията**

Конституционният съд е имал възможност да изтъкне, че задължение на държавата е да гарантира и защити правото на собственост и да осигури

неприкосновеността на частната собственост чрез закон и че е недопустимо по законодателен път да се посяга на тази неприкосновеност (срв. *mutatis mutandis* , Решение № 12 от 8 юли 1993 г. по к. д. № 12/1993 г. - ДВ, бр.64 от 1993 г.). Същевременно съдът нееднократно е посочвал критериите за определяне на възможните предели на държавна намеса (срв. Решение № 6 от 25 февруари 1997 г. по к.д. № 32/1996 г. - ДВ, бр.21 от 1997 г.; Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. № 12/1997 г. - ДВ, бр. 110 от 1997 г.) (вж Решение №17 от 16 декември 1999г. по к.д.№14/1999г., обн., ДВ, бр.113 от 28 декември 1999 г.).

Безспорно е, както се поддържа и в искането на ВАдвС, че паричните вземания се обхващат от конституционната защита на правото на собственост.

Принципът на неприкосновеност на частната собственост по чл. 17, ал. 3 от Конституцията не изключва правната възможност за нейното ограничаване, като при определени условия допуска дори принудителното отчуждаване на собственост - чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Задължение на държавата е да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява неприкосновеността на частната собственост, което обвързва законодателя да се въздържа от приемането на такива правни мерки, които влизат в противоречие с конституционното изискване за закрила на неприкосновеността на частната собственост (Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.). Конституционният съд е постоянен в своята практика, че ограничението на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности (Решение № 3/2019 г. по к. д. № 16/2018 г.; Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.). Възможността дадено основно право да бъде ограничено в името на друга конституционна ценност поставя въпроса за конституционните предели на намеса в защитеното от нея съдържание. С цел да бъдат определени границите на допустима намеса на държавата по отношение на основните права, в практиката си Конституционният съд прилага принципа на пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава, установен с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г.; Решение № 2/2015 г. по к. д. № 8/2014 г.; Решение № 7/2019 г. по к. д. № 7/2019 г.; Решение № 11/2021 г. по к. д. № 7/2021 г.). Съгласно този принцип ограничението на конституционно защитеното право трябва да е съразмерно на преследваната легитимна цел, а не да надхвърля необходимото за нейното постигане. Конституционният съд е последователен в позицията си, че всяко ограничение на основно право трябва да е наложително за защитата на определена категория обществени интереси, да бъде най-подходящото и възможно най-мекото средство за постигане на конституционно оправдана цел (Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г.; Решение № 7/2016 г. по к. д. № 8/2015 г.; Решение № 5/2019 г по к. д. № 12/2018 г.).(вж Решение № 17 от 4 ноември 2021 г. по к. д.№ 11/2021 г.).

Пленумът на ВАС намира, че с оглед посочените разяснения оспорената разпоредба нарушава неприкосновеността на частната собственост.

Няма съмнение, че задържането на определена парична сума от частно-правен субект въз основа на незаконосъобразен административен акт, от една страна, намалява имуществото на платилия с размера на сумата, а от друга страна му причинява вреди в размер на пропуснатите ползи, равни на лихвата върху задържаната сума от момента на плащането.



Макар оспорената част на разпоредбата принципно да не изключва възможността по исков ред, по реда на ЗОДОВ, недължимо платилите ЗОВ да получат обезщетение в размер на законната лихва от момента на плащането, тя във всеки случай затруднява частно-правните субекти, като ги задължава да водят нов исков процес, вместо да използват по-бързия и ефективен за тях административен ред. Посоченото нарушава принципите на пропорционалност и ефективност. Отделно, както се посочи по-горе, не е ясен изходът от евентуални подобни спорове.

Пленумът на ВАС не споделя аргументите, оправдаващи ограничението на административния ред за получаване обсъжданата лихва с правилата, уреждащи държавния бюджет и осигурителните бюджети. След като правилата регламентират хипотези на взаимодействие между тези бюджети, както и случаи на превишение над предвидените разходи за пенсии, помощи и обезщетения, изплащани от бюджета на държавното обществено осигуряване, разделността на тези бюджети не може да бъде оправдание за неправомерното задържане на обезщетението за забава. От друга страна, въпросът за наличието на средства, предвидени в бюджетите, набиращи публични средства, за изплащане на обезщетения за вреди на частно-правни субекти от незаконосъобразни административни актове, стои и при присъждане на обезщетение в размер на законната лихва по реда на ЗОДОВ.

По изложените съображения Пленумът на ВАС изразява **становище за ОСНОВАТЕЛНОСТ на искането** на Висшия адвокатски съвет за обявяване на противоконституционност на чл. 129, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК, обн. ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г., поел. изм. и доп. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) в частта „с изключение на задължителни осигурителни вноски“.

*Приложение:*

*1. Препис-извлечение от протокол от заседание на Пленума на Върховния административен съд, проведено на 19 юни 2024 г.*

24.6.2024 г.

**X**

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

**ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

**ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО  
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ**