



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ел. № 190 КД  
Дата 29.03.24г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-28.....  
... 29.03 ... 2024 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 9 за 2024 г., одобрено с Решение № .221..... на Министерския съвет от 2024 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Николай Денков





**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**от Министерския съвет на Република България**  
**по конституционно дело № 9 от 2024 г.**

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 27 февруари 2024 г. по конституционно дело № 9 от 2024 г. сме конституирани като заинтересована страна по делото. Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 129, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК, обн., ДВ, бр. 105 от 29.12.2005 г.; посл. 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. Според вносителя по този начин се

създава неясна и взаимоизключваща се правна уредба в противоречие с принципа на правовата държава. Твърди се, че поради паричния характер на всички публични вземания е необосновано и несправедливо лихвата за задължителни осигурителни вноски да се дължи от по-късен момент, 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. 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. В искането се посочва, че се накърнява и правото на частна собственост, като се допуска обогатяване на държавата за сметка на гражданите.

Не подкрепяме искането по следните съображения:

Относно твърденията за нарушения на чл. 4 от Конституцията

Според Висшия адвокатски съвет разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК в оспорената част противоречи на чл. 4, ал. 1 КРБ поради установената с нея противоречива, неясна и взаимоизключваща се нормативна уредба. В искането се твърди, че в една и съща разпоредба са установени противоречиви и взаимоизключващи се правни норми и че „Това изключение е необосновано, поради което създава вътрешна противоречивост в разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК. Задължителните осигурителни вноски са посочени от законодателя като публични вземания наред с всички останали вноски за бюджета (чл. 162, ал. 2, т. 1 ДОПК). Както задължителните осигурителни вноски, така и всички останали публични вземания имат паричен характер. Паричният им характер предполага и идентитет на вида ползи, които би могъл да извлече притежателят им, както и идентитет на вида ползи, от които би могло да бъде лишено лицето, от което паричните суми са неправомерно отнети (пропуснати ползи)“. В искането се твърди и че с цитираната разпоредба е допуснато държавата, при упражняване на властническите си правомощия чрез НАП, да причини вреди на граждани, които вреди да няма задължението да обезщети по реда на чл. 128 и сл. ДОПК.

В искането за противоконституционност неправилно се приравняват всички публични вземания, без да се отчита същността на

общественото осигуряване и без да се взема предвид отликата между данъчното правоотношение и осигурителното такова. Всеки данък по своята същност представлява безвъзмездно и принудително събиране на парични суми от гражданите на съответната държава. Предмет на данъчното правоотношение е плащането, което задълженото лице следва да извърши в полза на държавния бюджет. Данъкът е бюджетен приход, който наред с другите приходи в бюджета се разходва за посрещане на обществени потребности, в което се изразява и основната функция на данъка – фискалната, т.е. да осигурява необходимите за фиска на държавата финансови средства, чрез които тя посреща публичните разходи. От своя страна „Общественото осигуряване е система за взаимопомощ и солидарност, чрез която се защитава общият интерес, като от набираните вноски на всички осигурени се обезпечават материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове (болест, злополука, старост, смърт и др.)“, както вече е имал възможност да посочи Конституционният съд<sup>1</sup>. Категоричен е изводът на съда, че “осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации, докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно”<sup>2</sup>. В същия смисъл е и правната теория: „...осигурителното правоотношение се развива при и по повод на материалното осигуряване на гражданите при настъпване на осигурителни случаи. Негов обект следователно са материални престации. В едни случаи това са паричните престации, внасяни от осигурителите и осигурените лица в осигурителните фондове, по които се натрупват средствата за общественото осигуряване (осигурителните вноски). В други случаи са материалните престации, получавани от осигуреното лице при настъпване на осигурителния случай (обезщетения, помощи, добавки)...”<sup>3</sup>.

Характерно за осигурителното правоотношение е, че то е сложно правоотношение. „...То се състои от две правоотношения, всяко от които е относително самостоятелно, но е обусловено от и обуславя другото – правоотношение между осигурител и осигурителния орган (по набиране на средствата за обществено осигуряване) и правоотношение между осигуреното лице и осигурителния орган (по разходване на

<sup>1</sup> Решение № 5 от 2000 г. на КС на РБ по к. д. № 4/2000 г.

<sup>2</sup> Пак там

<sup>3</sup> Кр. Средкова „Осигурително право“, 2ро издание, стр. 258

средствата за общественно осигуряване) последното от своя страна се осъществява, за да може да бъде реализирано правоотношението между осигурителния орган и осигурения, когато настъпи осигурителния случай<sup>4</sup>. Разпределението на риска от настъпване на неблагоприятните последици за осигуреното лице и осигурителния орган се осъществява именно по правоотношението между осигурителя и осигурителния орган. В това правоотношение се осъществява основното право на гражданите на общественно осигуряване. Обект, по повод на който функционират правоотношенията – това са материални престации при настъпване на осигурен социален риск. Материалните престации се изразяват в набиране на средства по осигурителните фондове и разходването им в предвидените от закона случаи. В същото време предмет на данъчното правоотношение е плащането, което задълженият субект следва да извърши в полза на държавната хазна, т.е. тук няма пряка насрещна престация и от това плащане не възниква пряко задължение, както е при държавното общественно осигуряване.

Осигурителната вноска е парична сума, която осигуреното лице дължи по осигурителните фондове. Чрез нея се проявява участието на всички осигурени лица в натрупването на средствата по осигурителните фондове. Във връзка с това „паричният характер“ не е основната характеристика на осигурителното правоотношение за разлика от други публични правоотношения, при които се събират публични вземания и за които важи принципното положение по чл. 129, ал. 6, изречение първо, лихвата да се дължи от датата на извършване на плащането. Съгласно чл. 10, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване осигуряването възниква от деня, в който лицата започват да упражняват трудова дейност по чл. 4 или чл. 4а, ал. 1 и за който са внесени или дължими осигурителни вноски, и продължава до прекратяването ѝ, а ал. 2 посочва, че осигуряването се прекъсва през периодите, които не се зачитат за осигурителен стаж, независимо че дейността по чл. 4 или чл. 4а, ал. 1 не е прекратена. Тоест от деня на възникване на осигурителното правоотношение осигурените лица придобиват качеството на страна по това правоотношение с всички права и задължения по него и те се ползват от правата по общественото осигуряване през целия период, в който съществува това правоотношение, и по никакъв начин не може да се приеме доводът, че

---

<sup>4</sup> Кр. Средкова „Осигурително право“, 2ро издание;

през този период държавата „причинява вреди“ на осигурените лица. Дори и впоследствие да се установи, че има надвнесени или са внесени недължими вноски по задължителното обществено осигуряване, неоснователен е аргументът, че това води след себе си като последица вреди, тъй като през съответния период е съществувало осигурително правоотношение, във връзка с развитието на което осигурените лица ползват полагащите им се права по общественото осигуряване. Поради тази причина само в едно отделно производство по реда на ЗОДОВ може да се докаже и установи наличието на претърпени вреди, а не да се предпоставят изначално, както е при недължимо платени данъци, мита и др. публични вземания.

Нормата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК не е нито противоречива, нито неясна или взаимоизключваща се. Съгласно чл. 129, ал. 6 ДОПК недължимо внесени или събрани суми, с изключение на задължителните осигурителни вноски, се връщат със законната лихва за изтеклия период, когато са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите. В останалите случаи сумите се връщат със законната лихва от деня, в който е следвало да бъдат възстановени по реда на ал. 1-4. Разпоредбата на чл. 129, ал. 6 ДОПК урежда две самостоятелни хипотези относно началния момент, от който съответните суми се връщат заедно с лихвата, като първият критерий е дали съответните суми са внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите или не. Другият критерий е според вида на публичното вземане - в случай че се касае за недължимо внесени или събрани задължителни осигурителни вноски, се прилага изречение второ, т.е. дължи се лихва от датата, на която е поискано възстановяване на недължимо платената сума, оспорваната като противоконституционна норма действа с непроменено съдържание от приемането на ДОПК (обн., ДВ, бр. 105 от 2005 г.) и не е констатирано противоречието в съдържанието ѝ с други нормативни актове. Съдебната практика по прилагането на тази разпоредба също не е констатирала противоречивост или неяснота в съдържанието ѝ: „... Изрично в чл. 129, ал. 6 от ДОПК е посочено кога НАП дължи лихва за недължимо платени или събрани суми. Предвидени са две хипотези: когато е направено недължимо плащане от ДЗЛ, лихва се дължи от датата, на която е поискано възстановяване на недължимо платената сума. Когато се касае за суми, които са събрани недължимо

въз основа на акт на орган по приходите, лихва се дължи от датата на извършване на плащането...”.<sup>5</sup>

Според утвърдената практика на Конституционния съд всяко установявано от законодателя изключение от съдържащото се в закона общо правило трябва да се основава на „сериозни и основателни причини“, като изключението следва да е ясно и точно формулирано и основаващо се на ясен и точен критерий, който да обуслови нуждата от изключението.<sup>6</sup> Различната правна природа на осигурителните вноски и същностната им диференциация от останалите публични вземания са основателна причина задължителните осигурителни вноски да бъдат с различен режим на възстановяване на лихвите при наличие на предпоставките за прихващане и възстановяване, поради което считаме, че принципът на правовата държава не е накърнен.

По отношение на твърдението за противоречие на оспорения текст с чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България.

В искането се навеждат доводи, че „В конкретния случай е видно, че чл. 129, ал. 6 ДОПК установява неравно третиране на ДЗЛ въз основа вида публично задължение, парични суми за което са били недължимо внесени/събрани от лицето въз основа на незаконосъобразен акт на приходната администрация“ и че „...установява недопустимо и неоправдано с оглед липсата на потребност от постигането на значими за обществото цели неравно третиране въз основа личното положение на лицата, а именно временно придобитото качество длъжник на задължителни осигурителни вноски в сравнение с лицата в съпоставимо положение, които временно са придобили качеството длъжници на всички останали публични задължения.“

Доводите са неоснователни. Както вече е имал възможност да се произнесе Конституционният съд по приложението на чл. 6 от Конституцията: „...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

<sup>5</sup> Решение № 11241 от 07.12.2022 г. по адм. д. № 645/2020 г., VIII-мо отд. на ВАС

<sup>6</sup> Решение №2 от 2023г. на Конституционния съд по к.д. № 1 от 2022г.

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 критерий 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. Следователно задължението за регистрация по ЗДДС става по икономически критерий, предвиден в закона, и не накърнява правното равенство...<sup>7</sup>.

Принципът на равно третиране представлява основен принцип и на правото на ЕС, закрепен в чл. 20 и 21 от Европейската социална харта, който изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, т.е., когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданата правна уредба и когато е съразмерна на целта на съответното третиране<sup>8</sup>. Разликата в третирането на различните видове публични вземания не води до противоконституционност. На първо място, както бе посочено по-горе, осигурителните вноски нямат характер на данък, защото срещу тях осигуреният получава правото на здравно и социално осигуряване, гарантиращо им право на пенсия, обезщетения от държавното обществено осигуряване, достъпна медицинска помощ, правото на безплатно ползване на медицинско обслужване и др. права, докато данъкът е публично държавно вземане, което се дължи безвъзмездно, и след като не попадаме в хипотезата на „сходни положения“, не е налице основната предпоставка за наличие на дискриминационно третиране. Законът за защита от дискриминация също изисква наличието на „сравними сходни обстоятелства“ (чл. 4) като същностен елемент от състава на дискриминационното отношение, а такива в настоящия

<sup>7</sup> Решение №6 на Конституционния съд от 2010г. по к.д. №16 от 2009г.

<sup>8</sup> Решение от 22 май 2014г., Glatzel, C-356/12



случай не съществуват. На следващо място, не е налице и другата предпоставка за наличие на дискриминационно отношение, а именно - различното третиране да не се обосновава на обективен критерий и да не преследва легитимна цел. Разликата в същността на осигурителните правоотношения и данъчните правоотношения и различните правни последици от възникването и съществуването на тези правоотношения са напълно обективен критерий, който дава основание на законодателя да възприеме диференциран подход при уреждането на правните последици от приложението на института прихващане/възстановяване на публичните вземания. С това считаме, че разликата във режима на възстановяване на лихвите при недължимо платени задължителни осигурителни вноски и останалите публични вземания е допустима, тъй като е обоснована на обективен критерий и преследва легитимна цел.

По отношение на твърдението за противоречие на оспорения текст с чл. 7 от Конституцията на Република България

Според нормата на чл. 7 от Конституцията държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.

Съгласно чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общини за вреди държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове. С оглед на това и в случай че е налице незаконосъобразен акт на държавен орган, конкретно в случая на Националната агенция по приходите, то по реда на ЗОДОВ тази отговорност ще бъде понесена и вредите възстановени. Поради специфичността на осигурителното правоотношение, както бе посочено по-горе, е неприложима постановката по чл. 129, ал. 1, изречение първо от ДОПК, отнасяща се до общия случай на връщане на внесените или събрани суми със законната лихва за изтеклия период, а следва в отделно производство по реда на ЗОДОВ да се изследват и установят конкретните предпоставки за наличието и размера на вредите. В този смисъл е и по-новата практика на Върховния административен съд: „...Следва да се посочи, че претенцията на дружеството да разполага със събраните през 2017 г. от НАП задължителни осигурителни вноски

до тяхното възстановяване с процесния АПВ през 2019 г. и невъзможността да ги ползва, респ. евентуално да му бъде присъдена и законна лихва върху описаните суми, могат да бъдат заявени в друг съдебен процес - по реда на ЗОДОВ, а не и в този по оспорване на АПВ.<sup>9</sup>

Относно твърденията за нарушения на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията.

В искането се посочва, че законодателят по същество е допуснал обогатяване на държавата за сметка на гражданите, които са претърпели вреди от незаконни актове на органи на публичната власт. Това следва да се определи като недопустимо от правния ред засягане частната собственост на лицата тогава, когато те са били лишени от възможността да ползват притежаваните от тях парични средства за дълъг период от време - често пъти години, предвид продължителността на административната и съдебна фази на оспорване на ревизионните актове.

Неоснователни са доводите за противоконституционност с тази норма. На първо място, както бе посочено вече, средствата от задължителните осигурителни вноски се внасят в съответните осигурителни фондове по чл. 18 от КСО, като осигурителните вноски по ДОО не постъпват в държавния бюджет за разлика от другите публични вземания, поради което по никакъв начин не може да се твърди, че държавата се „обогатява“ чрез нормата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК. Осигурителните вноски за осигурените лица се внасят в единни (общи за всички осигурени лица) осигурителни фондове на държавното обществено осигуряване, съответно в Националната здравноосигурителна каса. Бюджетите на тези фондове не са част от държавния бюджет. Съгласно чл. 42, ал. 1 от Закона за публичните финанси (ЗПФ) в държавния бюджет се включват централният бюджет, самостоятелните бюджети на Народното събрание и на съдебната власт, бюджетите на органите на изпълнителната власт, на другите държавни органи и на бюджетните организации извън тези по ал. 2, а последната изрично посочва, че в държавния бюджет не се включват бюджетите на социално осигурителните фондове. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗПФ държавният бюджет, бюджетът на държавното обществено осигуряване

---

<sup>9</sup> Решение №11241 от 07.12.2022г. по адм. дело №645/2020г. на ВАС, Осмо отделение

и бюджетът на Националната здравноосигурителна каса се приемат от Народното събрание с отделни закони за съответната бюджетна година при осигуряване на съгласуваност между тях.

Срещу внесената осигурителна вноска съответното осигурено лице се ползва от възможностите на държавното обществено осигуряване, поради което неоснователно е посоченото в искането, че с оспорваната като противоконституционна норма се нарушава правото на собственост. Основните принципи на осигуряването, посочени в чл. 3 КСО, са задължителност и всеобщност на осигуряването, солидарност, равнопоставеност на осигурените лица, социален диалог при управлението на осигурителната система и фондова организация на осигурителните средства. Принципът на солидарността обуславя участието на цялата осигурителна общност в набирането на средства по осигурителните фондове чрез заплащането на осигурителни вноски, а при настъпване на определени неблагоприятни материални последици съответните осигурени лица получават осигурителните престации от тези фондове - така обществото поема част от неблагоприятните имуществени последици на риска за отделното лице. Във връзка с това участието в осигурителната система чрез внасянето на осигурителни вноски не може да бъде считано за противоречие с правото на собственост. В случай че се установят недължимо внесени или събрани суми за задължителни осигурителни вноски, по силата на чл. 126, ал. 6 тези суми ще бъдат възстановени, а претенциите за вреди могат да бъдат предявени по реда на ЗОДОВ, поради което доводите за нарушение на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията са неоснователни.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**Николай Денков**