



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

Изх. № 1029-40-1000/1
Дата 22.03.2024г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 184/VI
Дата 27-03-24г.

ДО
ГОСПОЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

На Ваш № 115/27.02.2024 г.

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ
ОТ НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ ИВАЙЛО ИВАНОВ – УПРАВИТЕЛ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/2024 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В Националния осигурителен институт (НОИ) с вх. № 1029-40-1000 от 28.02.2024 г. е получено копие от искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) в частта „с изключение на задължителните осигурителни вноски“, ведно с препис от Определение на Съда от 27.02.2024 г. по конституционно дело № 9/2024 г.

В изпълнение на предоставената ни възможност и в определения от Съда срок, изразявам следното становище:

В искането за обявяване на противоконституционност е застъпена тезата, че нормата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК в частта „с изключение на задължителните осигурителни вноски“ противоречи на Конституцията на Република България, поради нарушение на икономически права, гарантирани с разпоредбата на чл. 17, ал. 3 от Конституцията, т.к. лицата са били лишени от възможността да оперират с паричните си средства, включително да генерират печалби от тях и да удовлетворяват свои икономически интереси. Обосновано е противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията поради противоречива, неясна и взаимоизключваща се нормативна уредба, като се твърди, че с оглед това, че задължителните осигурителни вноски също са публични парични вземания, не е налице основание за наличие на различен режим по отношение дължимостта на лихвите върху тях. Изказано е становище за противоречие и с чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България и въвеждане на неравно третиране по признак лично положение на данъчно задължените лица въз основа на вида публично задължение, парични суми за което са били недължимо внесени/събрани на основание незаконосъобразен акт на приходната администрация, като изрично е посочено, че според

вносителя не са налице общественозначими цели за въвеждане на изключението. Застъпена е теза за противоречие и с чл. 7 от Конституцията.

Националният осигурителен институт не подкрепя изразеното в искането за обявяване на противоконституционност становище и счита, че нормата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК в частта „с изключение на задължителните осигурителни вноски“ не противоречи на Конституцията на Република България, поради следното:

Разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК е ситуирана в Глава шестнадесета Особени производства, Раздел I Прихващане и възстановяване. В чл. 128 от ДОПК са регламентирани подлежащите на прихващане суми, а в чл. 129 от ДОПК – процедурата по прихващане и възстановяване.

На основание чл. 128, ал. 1 от ДОПК 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 и осигурителното законодателство от Националната агенция за приходите, се прихващат от органите по приходите за погасяване на изискуеми публични вземания, събирани от Националната агенция за приходите. Съгласно чл. 129, ал. 6 от 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. В останалите случаи сумите се връщат със законната лихва от деня, в който е следвало да бъдат възстановени.

В действащото българско законодателство няма легално определение на понятието данъци, но правната теория и съдебната практика най-общо приема, че данъкът е парично, **невъзвръщаемо** и безвъзмездно парично плащане, установено едностранно по общ начин от държавата. Данъкът е бюджетен приход, който се внася за **посрещане на публичните потребности**. В този смисъл срещу задължението за заплащане на данък не възниква насрещно задължение на държавата за предоставяне на насрещна престация.

Подобна характеристика – на невъзвръщаемо парично плащане, което постъпва в държавния бюджет и срещу което не възниква насрещно задължение на държавата за предоставяне на насрещна престация, имат и глобите и имуществените санкции. На основание чл. 6 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) административно нарушение е това деяние (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред, като едно от административните наказания съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗАНН е именно глобата. Текстът на чл. 83, ал. 1 от ЗАНН от своя страна постановява, че в предвидените в съответния закон, указ, постановление на Министерския съвет или наредба на общинския съвет случаи на юридически лица и еднолични търговци може да се налага имуществена санкция за неизпълнение на задължения към държавата или общината при осъществяване на тяхната дейност. Именно поради това целта на глобата и имуществената санкция е да накаже нарушителя за извършеното от него административно нарушение, както и да изиграе ролята на генерална превенция по отношение на останалите лица.

Видно от горното, общото между данъците, глобите и имуществените санкции е, че лицата дължат тяхното заплащане на предвидено в закона основание, като срещу заплатените суми за тях не възникват насрещни права. Заплатените парични задължения се превеждат като приход на бюджета, без да имат целево предназначение или да са свързани по някакъв начин с правата на лицето, което ги е заплатило.

Задължителните осигурителни вноски от друга страна, макар и действително да притежават характеристиката на парични публични вземания, имат съвсем различна правна природа, общественозначима цел, събират се като приход в различни фондове и се разходват по различен начин от данъците, глобите и имуществените санкции и водят до пораждането на права за осигурените лица. Всичко това обосновава и необходимостта от прилагане на различен режим по отношение на тях, в това число и при дължимостта на лихвите, а в този смисъл обосновават изключението в чл. 129, ал. 6 от ДОПК, поради следното:

В нормата на чл. 2, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) са определени осигурените социални рискове, при реализирането на които държавното обществено осигуряване предоставя обезщетения, помощи и пенсии, а именно при:

1. временна неработоспособност;
2. временна намалена работоспособност;
3. инвалидност;
4. майчинство;
5. безработица;
6. старост;
7. смърт.

Алинея 2 на същата разпоредба регламентира фондовете, към които се превеждат дължимите осигурителни вноски съобразно това за кои осигурителни рискове лицето е задължително осигурено в зависимост от характера на трудовата дейност, която упражнява. Цитираната ал. 2 предвижда, че лицата, които подлежат на държавно обществено осигуряване, се осигуряват във:

1. фонд „Общо заболяване и майчинство“ за общо заболяване и майчинство, което включва осигуряването за временна неработоспособност, временно намалена работоспособност и майчинство;
2. фонд „Пенсии“ за инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт;
3. фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ за инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт;
4. фонд „Трудова злополука и професионална болест“ за трудова злополука и професионална болест, което включва инвалидност, смърт, временна неработоспособност и временно намалена работоспособност, поради трудова злополука и професионална болест;
5. фонд „Безработица“ за безработица.

Текстът на чл. 18, ал. 1 от КСО от своя страна изрично постановява, че средствата на държавното обществено осигуряване се обособяват във:

1. фонд „Пенсии“;
2. фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“;
3. фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“;
4. фонд „Трудова злополука и професионална болест“;
5. фонд „Общо заболяване и майчинство“;
6. фонд „Безработица“.

Съгласно чл. 19, ал. 1 от КСО Народното събрание приема Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване, който включва консолидиран бюджет на държавното обществено осигуряване, бюджетите на фондовете по чл. 18 и бюджета на Националния осигурителен институт.

Разпоредбите на чл. 21 – 26б от КСО по императивен начин регламентират от какви средства се набират приходите за всеки един от фондовете, както и за какви разходи могат да се харчат набраните средства. При сравнението на посочените текстове е видно, че основният източник на приходи за съответния фонд са именно осигурителните вноски от осигурителите, осигурените и самоосигуряващите се лица, както и осигурителните вноски за сметка на държавния бюджет и на бюджета на съдебната власт.

От друга страна, общото между всички разходи – както за пенсии, така и за парични обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване е, че тези разходи се изплащат от съответния фонд при реализирането на предвидения в закона осигурен социален риск, когато са налице всички елементи от фактическия състав, обуславящ наличието на съответното право.

На следващо място – разпоредбите на чл. 40 от КСО (*която регламентира предпоставките за придобиване на право на парично обезщетение за временна неработоспособност*), на чл. 48а от КСО (*за паричното обезщетение за бременност и раждане*), на чл. 52а от КСО (*за паричното обезщетение за отглеждане на дете до 2-годишна възраст*) на чл. 53а от КСО (*за паричното обезщетение при осиновяване на дете до*

5-годишна възраст), на чл. 53д от КСО (за паричното обезщетение за отглеждане на дете до 8-годишна възраст от бащата/осиновителя), на чл. 54а от КСО (за паричното обезщетение за безработица), на Раздел I „Пенсии за осигурителен стаж и възраст“, Раздел II „Пенсии за инвалидност“, Раздел III „Наследствени пенсии“ от Глава шеста „Задължително пенсионно осигуряване“ (за пенсиите, свързани с трудова дейност), обуславят ползването на права от държавното обществено осигуряване – парични обезщетения, помощи и пенсии, свързани с трудова дейност от наличието на осигурителен стаж с определена продължителност.

Нормата на чл. 9 от КСО от друга страна свързва зачитането на осигурителен стаж с наличието на дължими или внесени осигурителни вноски, а по отношение на самоосигуряващите се лица – наличието на внесени осигурителни вноски.

Изчисляването на размера на осигурителните плащания (парични обезщетения и пенсии да трудова дейност), видно от императивните норми на чл. 41, чл. 49, чл. 53в, чл. 54б, чл. 70 и чл. 75 от КСО, също е обвързано от наличието на дължими или внесени осигурителни вноски, а за самоосигуряващите се лица – от внесените осигурителни вноски, както и от осигурителния доход, върху който те са изчислени.

Видно от горното, това е и основната разлика между осигурителните вноски и останалите публични държавни вземания, изброени в чл. 129, ал. 6 от ДОПК, която обуславя изключението по отношение на начисляването на лихви. Докато данъците, глобите и имуществените санкции са плащания, срещу които държавата не дължи предоставянето на насрещна престация или услуга, срещу заплащането на осигурителни вноски възникват определени права – на парични обезщетения и пенсии, изплащани от държавното обществено осигуряване. Самият размер на платените задължителните осигурителни вноски влияе и върху размера на осигурителните плащания, които осигурените лица биха получили при настъпването на предвидения в закона осигурен социален риск. Докато данъците, глобите и имуществените санкции отиват в приход на бюджета и нямат целево предназначение, осигурителните вноски се разпределят в съответния фонд на държавното обществено осигуряване и имат целево предназначение. Самият бюджет на държавното обществено осигуряване не е част от държавния бюджет.

В този смисъл задължителните осигурителни вноски са с различен правен режим, който обосновава и изричното изключение по отношение на дължимостта на лихвите, предвидено в чл. 129, ал. 6 от ДОПК. Поради горното не може да бъде споделена тезата за противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, тъй като не е налице хипотезата на противоречива, неясна и взаимоизключваща се нормативна уредба.

Тъкмо напротив – атакуваното законодателно решение е предприето в защита на обществения интерес, доколкото, ако бъде постановено, че и върху тези суми се дължи заплащането на лихва за изтеклия период, тези суми следва да бъдат изплатени от финансовите ресурси на съответния фонд, а това ще доведе до накърняване интересите на всички осигурени лица. Поради това то напълно съответства на прогласеното с чл. 51 от Конституцията право на обществено осигуряване и социално подпомагане.

Не е налице противоречие и с нормата на чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Република България, доколкото внесените осигурителни вноски могат да послужат като основание за осигурените лица да претендират права от държавното обществено осигуряване, респективно – увеличаване на осигурителните плащания по вече изплатени за минал период парични обезщетения или пенсии. По отношение на осигурителите пък платените осигурителни вноски се отчитат в процеса на данъчното облагане.

По отношение на твърдяното противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България изрично следва да бъде посочено, че в случая не е налице нито един от изброените в Конституцията защитени признаци. Не е налице и твърдяното неравно третиране по признак лично положение като данъчно задължено лице. При сравнение на нормативните актове, които съдържат легалните дефиниции за данъчно задължени лица – Закона за данъците върху доходите на физическите лица, Закона за корпоративното подоходно облагане, Закона за местните данъци и такси, Закона за данъка върху добавената стойност, Закона за данъка върху застрахователните премии, Данъчно-осигурителния процесуален

кодекс, е видно, че в същите няма общо разбиране за това що е данъчно задължено лице. Всеки закон, при формулирането на легалната дефиниция за данъчно задължено лице изхожда от своя предмет на правно регулиране. Единственото общо е, че най-общо се касае за лице, за което по силата на закона възниква задължение за заплащане на данъци. Поради тези различия не може да се твърди, че е налице еднакво правно положение на тези лица, което да обосновава наличието на признак лично положение като данъчно задължено лице.

Отделно от това, между понятието осигурител в качеството му на платец на задължителните осигурителни вноски и понятието данъчно задължено лице съществува значителна разлика.

Както бе посочено и по-горе, задължението на данъчно задължените лица е свързано със заплащането на данъци. Задължението на осигурителите е свързано със заплащането на задължителни осигурителни вноски.

Докато част от законите поставят специфични изисквания за извършване на конкретна дейност или за наличието на определени признаци с оглед придобиване качеството на данъчно задължено лице, за да бъде едно лице осигурител, на основание чл. 5, ал. 1 от КСО осигурител е всяко физическо лице, юридическо лице или неперсонифицирано дружество, както и други организации, които имат задължение по закон да внасят осигурителни вноски за други физически лица.

Не е налице неравно третиране и предвид това, че предвиденото с нормата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК в атакуваната ѝ част изключение за задължителните осигурителни вноски е относимо към всички лица, попадащи в хипотезата на недължимо внесени или събрани въз основа на акт на орган по приходите задължителни осигурителни вноски.

Не без значение е и обстоятелството, че всички признаци, посочени в чл. 6 от Конституцията на Република България могат да бъдат отнесени към физическите лица, а практиката показва, че най-големият брой осигурители, които внасят осигурителни вноски за най-голямата част от осигурените лица са юридически лица или неперсонифицирани дружества, към които не могат да бъдат съотнесени защитените от закона признаци.

В заключение може да бъде посочено, че частта от разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК, предмет на образуваното конституционно дело, не противоречи на разпоредбите и основните начала на Конституцията на Република България. Приетото законодателно решение е оправдано предвид особения режим на задължителните осигурителни вноски, който ги отличава като правна характеристика, цел и предназначение от данъците, глобите и имуществените санкции. Именно поради това е не само оправдано, но и обществено справедливо да не бъде начислявана лихва върху задължителните осигурителни вноски за изтеклите периоди при възстановяването им по реда на чл. 129 от ДОПК. Посоченото съответства и на основните принципи на осигурителната система и на общия принцип на справедливостта, като не е в противоречие с принципите на правовата държава, на равенството пред закона, с отговорността на държавата за вреди и с правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените аргументи, моля да отхвърлите изцяло искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от ДОПК в частта „с изключение на задължителните осигурителни вноски“, като постановите, че същата не противоречи на Конституцията на Република България.

УПРАВИТЕЛ:

ИВАЙЛО ИВАНОВ