



Munich Personal RePEc Archive

About some of the legislative changes in the Code of Social Insurance from the end of 2009

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/123719/>
MPRA Paper No. 123719, posted 21 Feb 2025 18:43 UTC

ЗА НЯКОИ ОТ ПРОМЕНИТЕ В КОДЕКСА ЗА СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ ОТ КРАЯ НА 2009 ГОДИНА

доц. д-р Ивайло Стайков
Нов български университет – София

I. В края на 2009 г. бяха направени няколко изменения и допълнения на Кодекса за социално осигуряване (КСО) – обн., ДВ, бр. 93 от 24.11.2009 г., в сила от 25.12.2009 г., ДВ, бр. 95 от 1.12.2009 г., в сила от 1.01.2010 г., ДВ, бр. 99 от 15.12.2009 г., в сила от 1.01.2010 г., ДВ, бр. 103 от 29.12.2009 г., в сила от 29.12.2009 г. Най-многобройни и най-важни в предметно отношение са промените, които се извършиха с § 6 от ПЗР на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) (обн., ДВ, бр. 99 от 15.12.2009 г., в сила от 1.01.2010 г.). Те са предмет на настоящия критичен анализ.

В преобладаващата си част промените в КСО от м. декември 2009 г. се отнасят до материята на държавното обществено осигуряване (ДОО), т.е. част първа на КСО. Промени има и в другите две части на кодекса, които са предметно свързани и до голяма степен са логическо следствие от направените промени в част първа. Някои промени са чисто редакционни, като са продиктувани от съобразяване на КСО с промени в други закони, други са свързани с актуализиране на правната уредба съобразно променените социално-икономически показатели в страната и възприетата макроикономическа рамка, а при трети се създава по същество нова правна уредба на определени аспекти на ДОО. Голяма част от последната категория промени имат концептуално и принципно значение и поради това тяхната актуалност не е моментна. В следващите редове ще бъдат разгледани промените от последната група.

II. Една от основните цели на законодателя с направените промени в КСО е да се подобри събираемостта на осигурителните вноски и да се увеличат постъпленията във фондовете на ДОО. Това са промени с

принципно значение и дългосрочно действие във времето. Те се отнасят до осигурителния доход като едно от основните осигурителноправни понятия, но имат своето отражение и върху други институти на осигурителното право – осигурителен стаж и изчисляване на паричните обезщетения по краткосрочното ДОО.

1. С изменението на чл. 6, ал. 3 КСО се въвежда задължение за внасяне на осигурителни вноски и върху неначислените възнаграждения. В тези случаи осигурителните вноски се внасят върху не по-малко от възнаграждението, определено съобразно икономическата дейност и квалификационната група професия, а когато няма определена такава – върху не по-малко от минималната работна заплата за страната за съответния период.

Осигурителните вноски са месечни вноски (плащания), като основното им правно-икономическо предназначение е да осигурят ритмичност на приходите по фондовете на ДОО. По този начин се обезпечават средства за изплащане на пенсиите, както и на краткосрочните обезщетения (за временна неработоспособност, бременност и раждане, отглеждане на малко дете, безработица)^[1]. От 1.01.2007 г., чрез законодателни промени в КСО, бяха предприети мерки срещу недобросъвестните осигурители, които не изплащат регулярно трудовите възнаграждения на своите работници, с цел избягване внасянето на осигурителни вноски за ДОО. До тази дата – 1.01.2007 г. осигурителните вноски се дължаха само върху изплатените трудови възнаграждения. С оглед на това, още от началото на 2007 г. осигурителните вноски станаха дължими и при начислени, но неизплатени възнаграждения. Сега, с промените в КСО, извършени с ДВ, бр. 99 от 2009 г., в сила от 1.01.2010 г., се прави втора стъпка в тази посока, като се въвежда дължимост на вноските за ДОО и при неначислени трудови възнаграждения.

2. Във връзка с внасянето на осигурителни вноски върху неначислени възнаграждения са направени съответните промени в КСО, които се отнасят

до зачитането и изчисляването на осигурителния стаж. Съгласно чл. 9, ал. 1, т. 1 КСО за осигурителен стаж от 1.01.2010 г. ще се зачита времето, през което работниците и служителите са работили при пълното законоустановено за тях работно време, ако са внесени или дължими осигурителните вноски върху полученото, начисленото и неизплатеното, както и неначисленото възнаграждение, но не по-малко от минималния осигурителен доход за съответната професия. Когато лицето е работило при непълно работно време, осигурителният стаж се зачита пропорционално на законоустановеното работно време.

3. Въвеждането на принципа за дължимост на осигурителни вноски и при неначислено трудово възнаграждение има своето отражение и върху други аспекти от провеждането на ДОО.

При определяне на паричните обезщетения по краткосрочното ДОО следва да се изчисли т. нар. “нетно възнаграждение”. Според § 1, ал. 1, т. 2 от ДР на КСО “нетно възнаграждение” е възнаграждението, получено след намаляване на изплатеното или начисленото възнаграждение с определените със закон задължителни осигурителни вноски за сметка на лицата и с данъците по ЗДДФЛ. Когато възнагражденията не са начислени, до начисляването при определяне на паричните обезщетения за нетно възнаграждение се взема предвид минималният осигурителен доход по чл. 6, ал. 2, т. 3 КСО, или минималната месечна работна заплата за страната (за 2010 г. – 240 лв.), ако няма определен минимален осигурителен доход. Съгласно новата редакция на чл. 17 от Наредбата за изчисляване и изплащане на паричните обезщетения и помощи от държавното обществено осигуряване (НИИПОПДОО), който подзаконов нормативен акт претърпя необходимите промени, предвид измененията в законовата уредба, за работещите по трудови и по служебни правоотношения и приравнените към тях правоотношения месечното нетно възнаграждение се определя, като изплатеното или начисленото месечно възнаграждение се намали с

определените със закон задължителни осигурителни вноски за сметка на лицата и с данъците по ЗДДФЛ и не може да бъде повече от максималния месечен осигурителен доход, определен със ЗБДОО за съответната календарна година (за 2010 г. – 2000 лв.).

За изпълнителите по договори за управление и контрол на търговски дружества месечното нетно възнаграждение се определя, като изплатеното или начисленото месечно възнаграждение се намали с определените със закон задължителни осигурителни вноски за сметка на лицата и с дължимия данък по ЗДДФЛ и не може да бъде повече от максималния месечен осигурителен доход, определен със ЗБДОО за съответната година. Когато възнаграждението не е начислено, до начисляването за нетно възнаграждение се взема предвид минималният месечен осигурителен доход по чл. 6, ал. 2, т. 3 КСО.

За членовете на кооперации, работещи без трудови правоотношения в кооперацията, за лицата, упражняващи трудова дейност и получаващи доходи на изборни длъжности, както и за служителите с духовно звание на Българската православна църква и други вероизповедания по Закона за вероизповеданията, месечното нетно възнаграждение се определя, като изплатеното или начисленото месечно възнаграждение се намали с определените със закон задължителни осигурителни вноски за сметка на лицата и с дължимия данък по ЗДДФЛ и не може да бъде по-голямо от максималния месечен осигурителен доход, определен със ЗБДОО за съответната календарна година. Когато възнаграждението на посочения кръг лица не е начислено, до начисляването за нетно възнаграждение се взема предвид минималният месечен осигурителен доход по чл. 6, ал. 2, т. 3 КСО.

Според новата разпоредба на чл. 17, ал. 7 НИИПОПДОО за съпруга/съпругата на дългосрочно командирован служител в дипломатическа служба по време на задграничния му мандат и за морските лица месечното нетно възнаграждение е избраният от тях месечен осигурителен доход, върху

който са внесени осигурителните вноски. Съгласно новия § 1а от ДР на НИИПОПДОО, “осигурител” по смисъла на наредбата за съпруга/съпругата на дългосрочно командирован служител в дипломатическа служба по време на задграничния му мандат, е изпращащото ведомство на дългосрочно командирования служител в дипломатическата служба.

Съгласно актуалната от 1.01.2010 г. редакция на чл. 16, ал. 1 НИИПОПДОО доходът за периода от 6, а при бременност и раждане – от 12 календарни месеца, предхождащи месеца на настъпване на неработоспособността, от който се изчислява дневното парично обезщетение за временна неработоспособност или за бременност и раждане, включва дохода, върху който са внесени или дължими, а за морските лица - внесени, осигурителни вноски за общо заболяване и майчинство, и/или за трудова злополука и професионална болест.

III. Със създаването на новия чл. 4а КСО се въведе специален ред за осигуряването на т.нар. “морски лица”. “Морско лице” според легалното определение, дадено в § 1, ал. 1, т. 5а от ДР на КСО, е физическо лице, което заема длъжност по трудово правоотношение като член на екипажа на морски кораб, вписан в регистъра на корабите на държава членка на Европейския съюз, независимо дали се намира на брега или на борда на кораба, притежава свидетелство за правоспособност и свидетелство за допълнителна и/или специална подготовка, придобито по реда на наредбата по чл. 87, ал. 1 от Кодекса на търговското корабоплаване^[2]. Тези лица, независимо че работят по трудови правоотношения, подлежат на осигуряване изцяло за своя сметка за общо заболяване и майчинство, инвалидност поради общо заболяване, старост, смърт, трудова злополука и професионална болест, а по тяхно желание - и за безработица. Осигурителните вноски се правят върху избран от морското лице осигурителен доход между минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица и максималния размер на осигурителния доход, определен със ЗБДОО за 2010 г., т.е. в диапазона

между 420 и 2000 лева (чл. 4а, ал. 1 и 2 КСО). Осигурителните вноски се удържат от brutните трудови възнаграждения на морските лица за съответния месец и се внасят от работодателя при изплащане на трудовите им възнаграждения (чл. 4а, ал. 7 КСО). Морските лица внасят за своя сметка осигурителни вноски за ДЗПО в универсалните и професионалните пенсионни фондове и за здравно осигуряване (чл.158 КСО и чл. 40, ал. 1, т. 2а ЗЗО^[3]).

Тази по същество нова категория осигурени лица поставя за разискване съществени и принципни правни въпроси. Както самият КСО ги определя, те са работници и служители по трудово правоотношение. Поради това мястото им не е категорията на самоосигуряващите се лица, а в кръга на задължително осигурените лица по чл. 4, ал. 1, т. 1 КСО. Включването им в кръга на самоосигуряващите се лица внася объркване в кръга на осигурените лица в ДОО. В научната литература вече са изложени аргументи, че създадената правна уредба на задължителното обществено осигуряване на морските лица е противоконституционна, защото противоречи на конституционния принцип за равнопоставеност по чл. 6, ал. 2, изр. първо от Конституцията, който принцип е нормиран и в чл. 3, т. 3 КСО специално по отношение на осигурените лица. Разпоредбата на чл. 4а КСО противоречи и на уредбата и философията на чл. 51, ал. 2 от Конституцията във връзка с правото на осигуряване при безработица^[4].

Въвеждането на нормативната уредба на морските лица като вид задължително осигурени лица по ДОО и ДЗПО наложи промяна на много разпоредби на КСО, с цел съгласуваност на нормативните разрешения. Това са промените в чл. 4, ал. 1, т. 1; чл. 9, ал. 1, т. 4 и ал. 3, т. 1 и 2; чл. 10; чл. 70а, ал. 1; чл. 157, ал. 4 и 5; чл. 158; чл. 262, ал. 1, т. 10 КСО. Не е необходимо тяхното подробно разглеждане и анализиране, извън контекста на вече споменатото.

IV. С измененията и допълненията в КСО от края на 2009 г. се направиха промени и в материята на провеждането на краткосрочното ДОО.

1. На първо място това са промените в сроковете за представяне на документи за изплащане на обезщетенията и помощите по краткосрочното ДОО.

Съгласно новата разпоредба на чл. 40а КСО (създадена с § 6, т. 13 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г.) болничните листове следва да се представят в срок от 2 работни дни след изплащане на възнагражденията, а когато възнагражденията са начислени, но не са изплатени или не са начислени, се представят до 2 работни дни след последния ден на месеца, следващ месеца, през който е положен трудът. В същите срокове следва да се представят и документите за изплащане на обезщетение за бременност и раждане и за отглеждане на малко дете, както предвиждат новосъздадените чл. 48б и 52б КСО (вж. § 6, т. 15 и 16 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г.).

Съгласно последвалото изменение и на подзаконовата уредба – чл. 10 НИИПОПДОО (в сила от 1.01.2010 г.) документите по чл. 3-5 и 8 от наредбата^[5] се представят в съответните ТП на НОИ и в техните филиали след подаването на декларация-образец № 1 по чл. 3 от Наредба № Н-8 от 2005 г. за съдържанието, сроковете, начина и реда за подаване и съхранение на данни от работодателите, осигурителите за осигурените при тях лица, както и от самоосигуряващите се лица, в следните срокове:

– от работодателите, осигурителите и техните клонове и поделения – за всеки календарен месец, не по-късно от два работни дни след деня на изплащане на дължимите възнаграждения или част от тях, а когато възнагражденията са начислени, но не са изплатени или не са начислени – не по-късно от два работни дни след последния ден на месеца, следващ месеца, през който е положен трудът;

– от самоосигуряващите се лица – не по-късно от 11 дни след внасянето на дължимите авансово осигурителни вноски за съответния месец.

Болничните листове за временна неработоспособност, настъпила в срока по чл. 42, ал. 2 КСО, се представят в ТП на НОИ до 5 работни дни след представянето им на осигурителя.

2. Важно и принципно значение във връзка с провеждането на краткосрочното ДОО и за възникването и упражняването на субективните осигурителни права по него има новото правило по чл. 46, ал. 3 КСО, създадено с § 6, т. 14 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г. Съгласно него паричното обезщетение за временна неработоспособност и за бременност и раждане не се изплаща на лица, упражняващи трудова дейност, която е основание за осигуряване за общо заболяване и майчинство през периодите, за които са издадени актове от здравните органи. Въпреки, че това правило и преди допълнението в КСО се извличаше по тълкувателен път, беше необходимо неговото изрично включване поради споровете, които имаше в практиката.

3. Третата съществена промяна в правната уредба на краткосрочното ДОО се отнася до реда за изплащане на обезщетението за дълготрайна безработица (§ 6, т. 18 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г.).

С допълнението в разпоредбата на чл. 54и, ал. 3 КСО се уточни редът, по който се изплаща паричното обезщетение за дълготрайна безработица на лицата, които отговарят на условията по чл. 54и, ал. 1 КСО. Паричното обезщетение за дълготрайна безработица се отпуска въз основа на заявление до ТП на НОИ и се изплаща ежемесечно от датата на подаване на заявлението за периода, през който лицето продължава да е без работа, но не за повече от 30 месеца. Размерът на това обезщетение за безработица за календарната 2010 г. е определен в дневния минимален размер от 6 лева (чл. 11 ЗБДОО за 2010 г.). Съгласно чл. 54ж КСО паричните обезщетения за безработица се отпускат, изменят, отказват, спират, прекратяват, възобновяват и възстановяват с разпореждане на длъжностното лице, на което е възложено ръководството на осигуряването за безработица в съответното ТП на НОИ. Длъжностното лице издава и разпореждане за

възстановяване на неоснователно изплатените обезщетения за безработица. Дължимите суми по разпорежданията могат да се прихващат от вземания на лицата от държавното обществено осигуряване по реда на чл. 114, ал. 1 КСО и подлежат на принудително изпълнение по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Съгласно новата редакция на чл. 54ж, ал. 3 КСО паричните обезщетения за безработица се изплащат от НОИ на лицата по декларирана от тях лична банкова сметка (вж. § 6, т. 17 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г.), което изменение вече беше посочено по-горе в текста като чисто редакционна промяна.

V. Със ЗБДОО за 2010 г. се извършиха промени и в областта на дългосрочното (пенсионно) ДОО. Някои от тях са важни и с принципно значение и поради това е необходимо да бъдат посочени в настоящото изложение.

Първата промяна е свързана с размера на добавката от пенсията на починалия съпруг по чл. 84 КСО (§ 6, т. 20 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г.). Тя е функция (процент) от размера на пенсията или сбора от пенсиите, които е получавал починалия съпруг/съпруга. Законодателят предвиди поетапното увеличаване на размера на добавката, като се увеличава процентът (от 20 до 40 на сто), който се начислява спрямо нормативно определената база.

Вторият важен аспект на промените в пенсионното право е създаването на новия чл. 84а КСО, който урежда един нов вид месечна добавка към пенсиите на лица, навършили 75-годишна възраст (§ 6, т. 21 ПЗР ЗБДОО-2010 г.). Условието за нейното получаване, както и конкретният ѝ размер се определят ежегодно със закона за бюджета на ДОО. Въвеждането на тази добавка към пенсиите на най-възрастната част от българското население следва да се окачестви като положителна стъпка към по-пълното постигане на конституционната повеля страната ни да бъде социална държава. Разпоредбата на чл. 84а е в сила от 1.01.2010 г., но с чл. 10 ЗБДОО-2010 г. за 2010 г. е определен размер на добавката (който варира в зависимост от

размера на пенсията или сбора от получаваните пенсии) за времето от 1.07.2010 г. до 31.12.2010 г. Това нормативно разрешение е пряко следствие от финансовата криза в страната и недостига на средства по бюджетите на фондовете на ДОО.

Във връзка със създаването на чл. 84а КСО следва да се отбележи и едно недоглеждане на законодателя относно систематичното място на тази разпоредба. Тя е създадена с § 6, т. 21 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г. в раздел трети на глава шеста от част първа на КСО, който раздел е с наименование „Наследствени пенсии” и урежда именно тях. От друга страна, съгласно чл. 22а, т. 1, б. „д” и чл. 22б, ал. 1, т. 12 КСО (също новосъздадени текстове, съответно с § 6, т. 8 и т. 9 от ПЗР на ЗБДОО за 2010 г.) добавките към пенсиите на лица, навършили 75-годишна възраст, се изплащат от фонд „Пенсии, несвързани с трудовата дейност като за тях във фонда постъпват трансфери от републиканския бюджет. Пенсиите, изплащани от този фонд, са уредени в раздел четвърти на глава шеста от КСО, и именно там би трябвало да бъде и систематичното място на новия чл. 84а КСО. Системата на един правен отрасъл, в случая на осигурителното право и в частност на пенсионното право, има важно практическо значение за правоприлагането и затова законодателят при създаване на нови правни норми, следва да се съобразява с нея.

VI. Чрез съответни нормативни промени законодателят увеличи размера на предвидените в КСО санкции при реализацията на административнонаказателната отговорност за нарушения на разпоредбите на законодателството относно провеждането на ДОО. Беше създаден и нов административнонаказателен състав.

С промяна в чл. 349 КСО като превенция, но и като засилен последващ контрол от страна на контролните органи на НОИ, от 100 до 2000 лв. (вместо досегашните ѝ размери от 50 до 1000 лв.) е увеличена глобата, която се

налага за нарушения на законодателството, което регулира ДОО, както и за неизпълнение на задължително предписание на контролен орган.

Създадена е и специална разпоредба, съгласно която ще се носи отговорност за неподаване в определените срокове на документите за отпускане и изплащане на обезщетения от ДОО или за представени документи с невярно попълнени данни, което е най-честата причина за ненавременно изплащане на дължимите суми по болничните листове на осигурените лица. Съгласно новата разпоредба на чл. 349, ал. 3 КСО имуществената санкция за осигурителя е в размер от 500 до 2000 лв., а за виновното длъжностно лице е предвидена глоба в размер от 100 до 1000 лв. Когато нарушението е повторно, санкция или глобата е в двоен размер от първоначално наложения.

С промяна в чл. 355 КСО се предвижда налагане на имуществена санкция на еднолични търговци и юридически лица в размер от 500 до 5000 лв. при нарушаване на разпоредбите за подаване на декларации за осигурените лица, на годишна справка-декларация за определяне на окончателния размер на осигурителния доход и за невнасяне в срок на осигурителните вноски. В тези случаи едновременно с това се налага и глоба на виновното физическо лице в размер от 50 до 500 лв. Предвиден е и административнонаказателен състав при повторност на нарушението със завишени санкции (чл. 355, ал. 4 КСО).

Тези промени в материята на административнонаказателната отговорност за нарушения на разпоредбите на законодателството относно провеждането на ДОО следва да се окачествят като положителни предвид важността на материята до която се отнасят, както и честотата и обществената опасност на административните нарушения. Друг е въпросът за реалната събираемост на сумите по наложените парични административни наказания и за превантивната функция, която те ще имат ^[6].

VII. В заключение от направения теоретичен анализ на някои от промените в КСО от края на 2009 г. могат да се изведат следните правни изводи.

Преобладаващата част от измененията и допълненията в КСО (някои от редакционните промени, въвеждането на месечна добавка към пенсиите на лица, навършили 75-годишна възраст, завишените административнонаказателни санкции, и други) са положителни и ще допринесат за по-доброто провеждане на ДОО в България. Но има и измененията, които търпят сериозна критика (правната уредба на морските лица), защото те не само нарушат принципни положения в материята на ДОО, но биха имали и сериозни негативни последици при правоприлагането, както и за цялостното възприемане на осигурителния закон от обществото.

БЕЛЕЖКИ:

^[1] Вж. за правната същност и предназначението на осигурителните вноски **Мръчков, В.** Осигурително право. 5. изд. С.: Сиби, 2010, с. 137-148; **Средкова, Кр.** Осигурително право. 2. изд. С.: Сиби, 2006, с. 223-226. с. 148-152.

^[2] Абсолютно идентично като съдържание е и определението на морско лице в т. 30 на ал. 2 от § 1 ДР КСО. Тя също е създадена с обсъжданите промени в КСО. Така в един и същи закон има две абсолютно еднакви легални дефиниции на едно и също понятие. Това се е получило, защото първата дефиниция е с оглед уредбата на ДОО, а втората – за допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Но въпреки това следва да се отбележи, че това е ярка проява на недобро нормотворчество и нарушаване на принципите на юридическата техника. В § 1, т. 23 ДР ЗЗО също има легална дефиниция (създадена с § 7, т. 2 ПЗР ЗБДОО-2010 г.), която обаче е със следното съдържание: „Морско лице” е физическо лице по смисъла на КСО”, което е още един аргумент, че това понятие има едно и също значение за цялото обществено осигуряване (основно ДОО и ДЗПО), а не може да бъде и иначе.

^[3] Тази нова разпоредба, включваща морските лица в кръга на задължително здравноосигурените лица, е също създадена със ЗБДОО за 2010 г. – § 7, т. 1, б. „б” от ПЗР.

^[4] Вж. така **Мръчков В.** Цит. съч., с. 126.

[5] Това са следните документи: болничните листове за временна неработоспособност, бременност и раждане или трудоустрояване, анкетните листове към тях, в случаите когато са предвидени такива; декларациите за обстоятелствата за изплащане на парично обезщетение при раждане; протоколите на лекарските консултативни комисии (ЛКК) за тежкото заболяване на майката, копията от препис-извлечение от акта за смърт на майката и/или бащата на детето; заповедите за прекратяване на правоотношението и документите за заверен трудов, служебен и осигурителен стаж, както и съответните заявления-декларации от осигурените лица.

[6] Вж. по въпроса и **Стайков, Ив.** Промените в Кодекса на труда от края на 2008 г. в областта на административнонаказателната отговорност за нарушения на трудовото законодателство. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Том V. Българското трудово и осигурително право в модерния свят. В чест на 75-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2011, с. 94-104.