

СТАНОВИЩЕ И ОСОБЕНО МНЕНИЕ

На съдията Г. Тодоров по к. д. № 4 от 2000 г.

I. За задължението за осигуряване

Становището се отнася до основния въпрос по това дело – съществува ли *конституционно* задължение за осигуряване. В оспорената разпоредба на чл. 3, т. 1 (и други) КЗОО е формулиран принципът за задължителност на осигуряването. Законово формулиране на такъв принцип обаче е допустимо само доколкото Конституцията като основен закон съдържа възможността за налагане на такова задължение на гражданите. По този основен въпрос разбиранията ми съществено се различават от изложените от съда, поради което излагам следното становище.

Задължението за осигуряване се отнася към социалните задължения. Последните се обосновават в индивидуалистичната философия на правото с признаването на общото право на свобода в границите на което се съгласуват частните интереси (произвола) на едно лице с частните интереси на (всяко) друго лице. Съгласуването на тези интереси върху принципа на равенството по необходимост включва признаването на социални задължения – например ограничавам свободата си да се разпореждам изцяло със своите доходи в интерес на здравеопазването на другите, които създават благоприятната среда за моите печалби. Тези задължения не са към държавата, те са към другите членове на обществото. В този смисъл те са конститутивни за обществото (конституционни задължения), елемент от обществения договор. Държавата, по-точно социалната държава, само организира законовата форма на тяхното реализиране.

Като допълнителна, а понякога като единствена и основна аргументация в подкрепа на социалните задължения се сочи защитата на благата на *осигурените* (не осигуряващите) лица – живот, здраве, трудоспособност, жизнен стандарт. Този ход на мисли за мен е неприемлив, тъй като признава *правото на държавата да ми налага задължения*, под претекст че се грижи за *моите* блага. Мога да възразя, че не приемам задължението да се грижа за собственото си здраве. Това е моето здраве и аз разполагам с него. Не мога да отрека обаче, че съм длъжен да внасям осигурителни вноски по силата на обществения договор, като държавата разпределя натрупаните средства (дистрибутивна справедливост) в полза на бедните, болните и нуждаещите се, включително и в моя полза. Това мое задължение възниква от участието ми в обществото по силата на обществения договор (виж по-горе).

Очевидно обявяването на България за "социална държава" в Преамбюла на Конституцията предполага съществуването на социални задължения на гражданите, включително задължението за осигуряване. Това *конституционно* задължение стои в основата на законовия принцип на задължителното осигуряване. Ето защо не споделям изразеното в становището на Народното събрание и възпроизведено в мотивите на решението разбиране, че *"задължителното обществено осигуряване не представлява "задължение за обществено осигуряване", а начин за даване на реална ефективност ("реализиране", според решението) на "правото на обществено осигуряване" по чл. 51, ал. 1 на Конституцията"*.

Цитираното разбиране е неправилно. Задължение за осигуряване съществува; то възниква едновременно с правото на обществено осигуряване, декларирано в чл. 51, ал. 1 от Конституцията и от същия източник, от който възниква последното – от характера на социалната държава (преамбюла на Конституцията), свободата и равенството (чл. 6, ал. 1 от Конституцията). Това задължение не произтича от правото на осигуряване по чл. 51 от Конституцията.

Да се обосновава задължението за осигуряване с правото на осигуряване наподобява обосноваването на задължението да се плати цената с правото да се получи вещта. Задължението не възниква от субективното право – двете възникват едновременно от договора.

От друга страна, опитът да се избегне дори на *езиково* равнище признаването на *задължение* за обществено осигуряване има чисто заклинателен характер – ако не назовеш нещо, то не съществува. Всъщност на практика пак се признава наличието на задължение, но то се извежда от конституционно признати права под предлог за привеждането им в "реална ефективност". Този подход е опасен – по същия начин например от правото на сдружаване по чл. 49, ал. 1 от Конституцията може да се изведе *задължение* за сдружаване.

Същевременно, трябва да се подчертае, че доколкото самото обосноваване на задължението за осигуряване е свързано със социалните задължения по силата на обществения договор, то неговото законово въвеждане трябва да бъде подчинено на добре

обоснована социална необходимост. Не мога да приема, че веднъж признато, задължението за осигуряване може да бъде прилагано от законодателя по целесъобразност както по обхват, така и по съдържание (виж например по-долу съображенията относно допълнителното задължително обществено осигуряване). От тук до тоталитарната правна уредба има само една крачка.

Поради изложените съображения, считам че задължението за осигуряване в рамките на държавното обществено осигуряване не произтича от *правото* на осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията), а от съображения свързани със същността на *социалната* държава (преамбюла на Конституцията), разбрана като стандарт на минимална отговорност за осигуряване достойното съществуване на отделния човек.

II. За "работещите пенсионери"

Въпросът за "работещите пенсионери" е казуистичен. За да се произнесе по него, съдът приема внушението на подателите на искането, че оспорените разпоредби на чл. 4, ал. 1 и 3 от закона обхващат и "работещите пенсионери". Всъщност никъде в текста на разпоредбите това не е казано изрично, то се извежда от тълкуването на закона в което навлизат искателите и съда.

Независимо от това, съдът приема, че уредбата за пенсионерите по ал. 1 е конституционносъобразна, а тази по ал. 3 – противоконституционна. Различията, които според съда обосновават различния подход, се извеждат отново от законовата уредба. Създава се "омагьосан кръг". Съдът обявява, че има съществени

различия между двете групи пенсионери, които налагат създаване на различни законови условия; различните законови условия са обявяват за "съществените различия" които налагат различни законови условия. Като се остави настрана тази логическа недомислица, в крайна сметка резултатът от решението е следният: ако пенсионерът работи по трудов договор или като кооператор (чл. 4, ал. 1), задължението за осигуряване не е противоконституционно; ако същият човек упражнява свободна професия или работи по граждански договор (чл. 4, ал. 3), задължението за осигуряване е противоконституционно.

Според мен, въпросът за (не)равенството между работещите пенсионери и другите осигурени лица по отношение на достъпа до работа е неотносим към делото. Съществуват достатъчно правни средства работодателят да бъде мотивиран да назначи млади хора, вместо неосигурявани пенсионери и така посочените от съда опасности да бъдат предотвратени. Мисля, че ако трябва да се търси разлика между двете групи, тя е в адресата на задължението за осигуряване – по ал. 1 това са работодателите, по ал. 3 – samozаетите лица. На второ място, различията очевидно са в обхвата на осигурените *рискове*. Докато работещите по трудов договор (ал. 1) имат интерес например от осигуряване и срещу трудова злополука, при това с активното мотивиране на работодателя, самоосигуряващите се лица по ал. 3 сами поемат риска (виж чл. 4, ал. 4). В двата случая обаче (ал. 1 и 3) няма основание работещите пенсионери да се осигуряват за старост и смърт, каквито осигуровки вече имат. От конституционна гледна точка те са изпълнили своите задължения обществото и принципът на справедливостта забранява да се осигуряват два пъти за едно и също нещо.

Ето защо, ако се приеме, че частният въпрос за работещите пенсионери е обхванат в хипотезите на чл. 4, ал. 1 и 3 от закона, то и двете разпоредби следва да се обявят за противоконституционни.

III. За докторантите

Не виждам основание разпоредбата на чл. 4, ал. 3 относно задължителното осигуряване на докторантите да бъде обявена за противоконституционна. Тълкуването, че те не получават осигурителен доход по смисъла на чл. 9 от закона е спорно (самата разпоредба е тавтологична). Въпросът за съдържанието на понятието "осигурителен доход" не е изяснен от съда. Дори да се сподели разбирането, че доходите на докторантите не са от трудова дейност, това не е конституционна пречка те да бъдат включени в списъка на осигурените лица. Ако има несъответствие, то е на законово равнище и не засяга конституционни ценности и норми.

Впрочем това се признава в самото решение. Практически единственият аргумент за противоконституционност гласи, че *"Несъвършенството на закона, изразяващо се в противоречие между негови разпоредби, и изобщо с действащото законодателство, нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията за правовата държава"*. Този извод, който възпроизвежда мотиви от решение № 9/94 г. на Конституционния съд, е неправилен. Последователното провеждане на подобно разбиране би означавало да се признае на Конституционния съд компетентност за проверка на съответствие на *"законите със законите"*, нещо което Конституцията не предвижда. Не е нужно

голямо въображение за да се видят евентуалните последици, ако подобна практика се наложи: ще трябва да се зачеркне голяма част от българското законодателство.

Според мен въвеждането на изискване за вътрешна съгласуваност на законовата уредба има отношение към принципа на правовата държава, но само при условие, че установеното противоречие по *характер и степен* е конституционно нетърпимо. Вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми. Тъкмо това трябва внимателно да се изследва по всяко конкретно дело и установи в мотивите и едва тогава законът може да бъде обявен за противоконституционен. В противен случай се създават условия за съдебен произвол, който при преднамерено тълкуване и "разкриване на противоречия" в закона може да доведе до диктатура на съда.

Независимо от това, държа да подчертая, че докторантите *трябва* да бъдат осигурявани. Практическото решаване на проблемите в случая не е чрез освобождаване на докторантите от задължително осигуряване, а чрез възлагане на тежестта за осигуряването им върху държавата или лицата, заявили тяхната докторантура. Най-простият начин да бъде сторено това е чрез определяне на достойна по размер стипендия, която ще бъде достатъчна и за заплащане на осигурителни вноски.

IV. За определянето на осигурителните вноски

Споделям напълно казаното за чл. 9, ал. 4 КЗОО в становището на Българския лекарски съюз. Разпоредбата "поставя в

неравностойно положение" самозаетите лица за които се отнася, като установява "задължителен фиксиран минимален размер на осигурителните вноски, независимо от действително реализирания доход". Въпросът не е само в размера, който е два пъти по-висок от този за лицата в трудови или служебни правоотношения. Нормата е очевидно несправедлива, тъй като "допуска задължение за осигуряване и върху неполучен доход, текущо, за периоди на временна нетрудоспособност, а и при окончателното годишно издължаване". Например текущото осигуряване на лицата, упражняващи занаятчийска дейност или частните земеделски стопани може да представлява непомерна тежест за тези от тях, които нямат реални доходи в отделни месеци на годината. Всъщност социалното задължение за осигуряване се възлага на лица без доход. Бедните се задължават да осигуряват богатите. Така създадената уредба очевидно противоречи на принципа на справедливостта (преамбюл на Конституцията) и следва да бъде обявена за противоконституционна.

V. За допълнителното задължително пенсионно осигуряване

Допълнителният характер на това осигуряване сочи, че то не се вмести в осъществяването на социалната функция на държавата. Социалният минимум се гарантира (държавата е длъжна да създаде условия за неговото осигуряване) чрез държавното обществено осигуряване. Лицата, които желаят да получават по високи пенсии от този минимум разполагат с възможностите които им дава *доброволното* пенсионно осигуряване. Законодателното налагане на второ, допълнително задължително пенсионно осигуряване не може да бъде обосновано нито с правото на осигуряване по чл. 51, ал. 1 от

Конституцията (правото е затова право, защото едно лице може да не го упражни ако желае – виж т. I), нито със социалния характер на държавата.

С уредбата на допълнителното задължително пенсионно осигуряване се създава някакъв правен мутант, който не се вмести в нормалните правни и езикови ("езикът е естествената среда на правото") категории. Например навсякъде се говори за задължително осигуряване (уредено върху принципа на *задължителност на участието* – чл. 125, ал. 1, т. 1 КЗОО), а се прогласява, че същото се осъществява въз основа на *договор* на осигуреното лице с лицензирано пенсионноосигурително дружество – чл. 124 КЗОО. Основата на договорната свобода обаче е свободата да сключиш или *да не сключиш договор*, а в този случай осигурените лица са лишени от тази свобода. Очевидно противоречието не е само в езика, а в самата същност на института. Признава се правото на държавата да налага на гражданите *по целесъобразност* допълнителни задължения за осигуряване над необходимия социален минимум, с който може да се обоснове задължението им. Същевременно по абсурден начин се позволява на държавата да декретира възникването на "частноправни" отношения между осигурените лица и частните фондове. Тъй като няма ясен критерий в кои случаи държавата може да прави това, разкрива се възможност от каскадно увеличаване на "грижата", например за въвеждане на други допълнителни задължителни осигурявания (за други рискове). Разбира се, теоретиците могат да назоват този институт особен, специален, *sui generis* и пр., но това не променя същността на нещата – съдът не посочва разумно конституционно основание за въвеждане на това *допълнително задължение* за осигуряване.

Ето защо, смятам че искането в тази му част следва да бъде уважено.

Тодор Тодоров