

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Concept of social security dispute

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113617/>
MPRA Paper No. 113617, posted 05 Jul 2022 04:28 UTC

ПОНЯТИЕ ЗА ОСИГУРИТЕЛНОПРАВЕН СПОР

доц. д-р Ивайло Стайков

Нов български университет, програма „Право”, istaikov@nbu.bg

I. Понятието „спор в правото”

1. В българското осигурително законодателство няма легално определение на понятието „осигурителноправен спор”¹. По принцип правното понятие за „спор” е доктринално и затова законодателят се въздържа да го определя в правна норма. Поради това понятието „осигурителноправен спор” следва да се изгради на основата на общото учение за споровете в правото и чрез характеристика на специфичните белези на спора в осигурителното право, извлечени чрез анализ на тяхната правна уредба.

В настоящата статия се изследват най-общите въпроси на теорията на осигурителноправните спорове, като отделните техни аспекти следва да бъдат предмет на отделно научно изследване².

2. Правният ред изисква всяко правоотношение да възникне, съществува и прекрати съобразно постановеното от правните норми. Това е законосъобразното развитие на правоотношението. Такова развитие е налице, когато насрещните страни на правоотношението имат взаимно съвпадащи представи относно меродавните за правоотношението юридически факти и взаимно съвпадащи разбирания за правните последици, които правната норма прикрепва към тези факти. Това е първата предпоставка за законосъобразното развитие на всяко правоотношение. Съгласието на насрещните страни по правоотношение се отнася до всеки момент от развитието на

¹ Различно е положението в трудовото право, където в чл. 357 КТ е дадена легална дефиниция на понятието „индивидуален трудов спор”, а понятието „колективен трудов спор” се определя въз основа на разпоредбата на чл. 1, ал. 1 ЗУКТС, която в голяма степен също има дефинитивен характер. Трудовото право е единственият правен отрасъл в българската правна система, който легално определя понятието „спор” във връзка с материалните правоотношения, които са негов предмет на правно регулиране. Вж. **Средкова, Кр.** Трудово право на Република България. Лекции. Трудови спорове. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 1995, с. 5-6, 9-10, 31-34; **от нея:** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2011, с. 520-522; **Мръчков, В.** Трудово право. 8. изд. С.: Сиби, 2012, с. 723-726, 865-874. В действителност и чл. 357 КТ, и чл. 1, ал. 1 ЗУКТС не определят самото понятие за трудов спор (индивидуален и колективен) в неговата същност, а посочват предмета и страните на съответния спор.

² Теоретичното изследване на осигурителноправните спорове не е достатъчно застъпено в българската осигурителноправна наука. Единствено в систематичния курс по осигурително право на проф. Кр. Средкова има съответен тематичен раздел. Вж. **Средкова, Кр.** Осигурително право. 4. изд. С.: Сиби, 2012, с. 541-558.

правоотношението – възникване, съществуване и прекратяване. Съгласие трябва да има и относно елементите от съдържанието на правоотношението – субективните права и юридическите задължения на страните му. Правоотношението се развива законосъобразно само когато има единство (съвпадение) в убежденията на страните относно субективното право на едната страна и насрещното (корелативно) юридическо задължение на другата страна.

Но само съвпадение в правните убеждения на страните относно насрещните права и задължения в съдържанието на правоотношението не е достатъчно, за да се развие то законосъобразно. Необходимо е също и съвпадение между поведението на носителя на субективното право и поведението на носителя на юридическото задължение. Това е втората предпоставка за законосъобразното развитие на правоотношението. Поведението на всяка една от страните по правоотношението, т.е. фактическите и правни действия, които трябва да се извършат (активно поведение) или неизвършат (пасивно поведение), трябва да са съобразени с диспозицията на правната норма, която ги налага. Това означава носителят на субективното право да го упражнява по начина предписан от правната норма, а носителят на юридическото задължение да го изпълни добросъвестно, точно и на време. Всяка от страните по правоотношението очаква от насрещната страна това поведение, което е установено от правната норма и включено в съдържанието на съществуващото между тях правоотношение. Само така ще се постигне това, което се нарича изпълнение на правоотношението, и ще се осъществи в пълнота крайната правна цел – правоотношението да изпълни социалното си и правно предназначение.

Когато посочените две предпоставки за законосъобразното развитие на правоотношението не са налице, се стига да незаконосъобразното развитие на правоотношението. Това е нежелано от правния ред състояние на правоотношението, защото последното не може да изпълни своето социалното и правно предназначение. Това е патологично развитие на правоотношението.

3. Незаконосъобразното развитие на правоотношението се свързва с правен спор. Той представлява външно проявено противоречие (несъвпадане, разминаване) на правните убеждения на насрещните страни на правоотношението³. Противоречието може да се отнася както до юридическите факти, меродавни за възникването,

³ Вж. така **Сталев, Ж.** Българско гражданско процесуално право. 5. изд. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, с. 27-31. Определението е дадено по отношение на гражданскоправните спорове, но то има значение и за другите правни спорове, т.е. общотеоретичен характер.

съществуването, изменението или прекратяването на правоотношението, така и до правното значение на тези факти, т.е. за юридическите последици, които прикрепя към тях правната норма. Спорещите страни взаимно отричат съществуването на конкретно субективно право и съответно – на юридическото задължение. Това е така поради корелативната връзка между субективно право и юридическо задължение в рамките на едно правоотношение. Отричането (непризнаването) на субективното право означава едновременно отричане и на насрещното юридическо задължение. От гледна точка на носителя на юридическото задължение, ако той счита че в конкретния случай то не е възникнало за него, предявената претенция за наличие на субективно право от насрещната по правоотношението страна, се явява неоснователна. Така едната страна по правоотношението неоснователно претендира за възникнало субективно право и иска да го упражни, което означава, че насрещната страна има юридическо задължение и ще трябва да го изпълни. Страните спорят относно това дали в правната действителност се е проявил определен юридически факт или ако признават неговото проявление, те спорят относно правните му последици.

Правният спор най-често се развива в неизпълнение на юридическото задължение от страната, която го има. Отричането на субективното право и следователно и на юридическото задължение оправдава неизпълнението на последното. При неизпълнение на юридическо задължение липсва съпадане между дължимо и фактическо поведение, вследствие на което се стига до неудолетворяване на насрещното субективно право и носителят му се оказва лишен от облагата, в което то се състои. Но дори и когато носителят на юридическото задължение го признава, но не го изпълнява, пак е налице правен спор, защото субективното право е неудолетворено и като такова то губи преобладаваща част от своя правен потенциал. Липсата на доброволно изпълнение на едно признато юридическо задължение е правонарушение, което в общественото съзнание е по-осъдително, отколкото непризнаването на съществуването на самото задължение.

Незаконосъобразното развитие на правоотношението накърнява правния ред, защото осуетява неговата регулираща сила. Затова правото създава съответните механизми за самозащита и способности за адекватна реакция срещу незаконосъобразното развитие на правоотношението.

II. Характеристика на осигурителноправния спор

1. Дефиниция

На основата на предложената общотеоретична постановка може да се изведе дефиницията за осигурителноправен спор. Той представлява външно проявено противоречие (несъвпадане, различие) на правните убеждения (становища, твърдения) на насрещните страни на осигурителното правоотношение във връзка с правата и задълженията им по общественото (социално) и здравно осигуряване. Следователно на първо място осигурителноправният спор е вид правен спор и носи всички общи характеристики на това понятие. За цялостната характеристика на тази правна категория е необходимо да се анализират специфичните белези, които определят един спор като осигурителноправен. Тези специфични правни белези са следствие от вида на материалното правоотношение, по повод на което се поражда и развива правния спор, като се изхожда от отрасловото деление на българската правна система. Правноотрасловата принадлежност на правоотношението придава и правноотраслова характеристика и на спора. На свой ред съдържанието на материалното правоотношение, по повод на което се поражда правния спор, предопределят предмета и страните на спора.

2. Незаконосъобразно развитие на осигурителното правоотношение

Осигурителноправният спор е спор относно възникването, съществуването, изпълнението или прекратяването на осигурителното правоотношение. Той се свързва с незаконосъобразното развитие на осигурителното правоотношението.

Във връзка с по-пълното осмисляне на анализирания въпрос е необходимо да се направи предварителното уточнение какво следва да се разбира под понятието „осигурително правоотношение“.

2.1. Понятието „осигурително правоотношение“ е предимно понятие на правната доктрина. То е създадено и развито от осигурителноправната наука. Прието е и се използва широко и в правоприлагането, преди всичко в съдебната практика. Впоследствие чрез нормотворческата дейност то навлиза и в законодателството и става легално понятие, т.е. понятие на действащото обективно право (вж. чл. 124, ал. 2 КСО). Това е сравнително рядко явление. По принцип правните термини и понятия от действащото право навлизат в съответната отраслова правна наука, за да бъдат изучени, анализирани и изследвани от нея, а не обратното. Преминаването на научни понятия в действащото право е показателно за използването на постиженията на правната наука.

То може да бъде положително оценявано като влияние на науката върху формирането на понятийния апарат на законодателството. Това е и показател за степента на зрялост на съответния правен отрасъл и за научните постижения на съответната отраслова правна наука⁴.

„Осигурително правоотношение” е правно понятие с висока степен на правна абстракция. Не е възможно да се изгради единно понятие за осигурително правоотношение с постоянен персонален субстрат (страни на правоотношението) и с единно и неизменчиво предметно съдържание (права и задължения на страните; правно благо и дължимо поведение; престации и ред за тяхното удовлетворяване и т.н). В социалната и правната действителност осигурителното правоотношение съществува само и единствено чрез своите видове. Това е пряко следствие от богатото и сложно съдържание на основните конституционни права на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1 и 2 Конст.) и на здравно осигуряване (чл. 52, ал. 1 и 2 Конст.). Реализацията на тези социално-икономически права в правната действителност и постигането на правно-социалната цел, заради която те са регламентирани, обуславя наличието на повече осигурителни правоотношения⁵. Действащото право създава система на осигурителни правоотношения, която произтича и следва системата на българското осигурително законодателство.

2.2. Най-обобщеното видово деление е на система на осигурителните правоотношения в общественото (социалното) осигуряване и система на здравноосигурителните правоотношения. Съобразно друг квалификационен критерий се дефинират осигурително правоотношение по набиране на средствата за социалното и здравното осигуряване и осигурително правоотношение по разходване на средствата за социалното и здравното осигуряване. Някои осигурителни правоотношения имат публичноправен характер, а други частноправен. Последното обстоятелство дава отражение върху характера на правните спорове, и като следствие на това и върху редът за разглеждане и решаване на тези спорове.

⁴ Понятието „осигурително правоотношение” не е така масово употребявано в действащото осигурително законодателство, каквато е употребата на понятието „трудово правоотношение” в действащото трудово законодателство. Срв. **Мръчков, В.** Трудово право. Цит. съч. с. 142-147; **от него:** Осигурително право. 5. изд. С.: Сиби, 2010, с. 93-94. Обяснението за това е в сравнително късното отделяне на осигурителното право от трудовото право и обособяването му като самостоятелен правен отрасъл, съответно относително обособено законодателство и правно-отраслова наука, която го изследва и изучава.

⁵ Вж. така **Мръчков, В.** Осигурително право. Цит. съч. с. 101-102; **Средкова, Кр.** Осигурително право. Цит. съч., с. 288-290.

В рамките на посочените системи на осигурителни правоотношения се разкрива вътрешна диференциация, което обстоятелство е една от причините за трудностите при тяхното научно изследване. В материята на социалното осигуряване се различават осигурителни правоотношения по краткосрочното обществено осигуряване и такива по дългосрочното (пенсионно) обществено осигуряване (основно държавно задължително, частно допълнително задължително и доброволно). Като се изходи от субектния състав на осигурителното правоотношение се разграничават осигурително правоотношение между осигурителния орган и осигурителя; осигурително правоотношение между осигурителния орган и осигуреното лице; осигурително правоотношение между осигурителния орган и самоосигуряващото се лице⁶. Осигурителните правоотношения

⁶ Професор Кр. Средкова (Осигурително право. Цит. съч., с. 293-294) разграничава и други видове осигурителни правоотношения. В зависимост от целта на правоотношението тя дефинира регулативни и охранителни правоотношения. Към групата на охранителните правоотношения се причисляват правоотношенията, които се развиват във връзка с гаранциите за упражняване на осигурителните права и за изпълнение на осигурителните задължения и във връзка с отговорността за тяхното нарушаване. Това са правоотношенията при осъществяване на контрол за спазване на осигурителното законодателство или при решаване на осигурителноправните спорове. Считаю, че тези посочени правоотношения нямат осигурителен характер. Те са правоотношения по повод провеждането на общественото и здравното осигуряване, но самите те не са осигурителни правоотношения. Нито едно от тях не може да се съотнесе с дефиницията на авторката за осигурително правоотношение: регулирано от правото отношение относно материалното осигуряване на гражданите в случаите на неработоспособност и други обективни причини, които не им позволяват да осъществяват трудова дейност за придобиване на средства за живот (с. 289). Правоотношенията по осъществяване на контрол за спазване на осигурителното законодателство са административни или финансови в зависимост от характер на контрола – административен или финансов. Правоотношенията при реализация на отговорността за нарушаване на осигурителното законодателство имат административнонаказателен или гражданскоправен характер в зависимост от вида на юридическата отговорност, която се реализира. Същото се отнася и за правоотношенията при решаване на осигурителноправни спорове. Когато тези спорове са по държавното задължително обществено или здравно осигуряване те имат административнопроцесуален характер, а когато са по допълнителното задължително или доброволно социално осигуряване и по допълнителното здравно осигуряване те имат гражданскопроцесуален характер. Необходимо е да се направи следното важно уточнение: по материално-правна принадлежност и тези спорове са осигурителноправни (спор относно едно осигурително правоотношение), но когато те се разглеждат и решават по съдебен ред са налице административнопроцесуални или гражданскопроцесуални правоотношения. Логиката е същата, както при материално наказателно правоотношение и наказателнопроцесуално правоотношение, финансово материално правоотношение, когато при правен спор относно неговото възникване, съдържание и прекратяване, спорът се разглежда по административнопроцесуален ред, търговско правоотношение, спорът относно което при съдебно разглеждане е в рамките на гражданскопроцесуално правоотношение.

Съобразно критерия характер на правата и задълженията в съдържанието на правоотношението, проф. Средкова разглежда материални и процедурни правоотношения. Проблемът е, че всъщност се прави класификация на видовете материални осигурителни правоотношения като предмет на правна уредба от позитивното осигурително право, а в същото време се разграничават материални и процесуални правоотношения. По отношение и на двете групи процедурни (процесуални) правоотношения, които посочва авторката, те не са и не могат да бъдат определени като осигурителни правоотношения. Правоотношенията по пенсионното производство наистина са процесуални. Те са необходими за установяване на реализацията на съответния осигурен социален риск (осигурителния случай) и другите законови предпоставки, за да възникне правото на определен вид пенсия. Чрез съответните процесуални правоотношения се установява наличието на юридическия факт (на практика фактически състав), от който възниква и впоследствие съществува материалното осигурително правоотношение по дългосрочното обществено осигуряване.

от всяка от двете класификационни групи допълнително може да се дефинира и по отношение на вида на социалното осигуряване – основното държавно задължително обществено осигуряване; допълнителното частно задължително (пенсионно) и доброволно (пенсионно и за безработица) социално осигуряване.

Исклучително богатство има и при здравноосигурителни правоотношения в държавното (основно) здравно осигуряване, което положение има отражение и по отношение на възможните правни спорове в този вид осигуряване. Те следва да бъдат предмет на отделно и обстойно правно изследване.

Възможно е да се дефинират осигурителни правоотношения дори на основата на нормативно уредените осигурени социални рискове. Тук ще бъде представен само един, но много показателен пример.

При риска старост се развиват правоотношения както по основното държавно задължително обществено осигуряване, така и по частното допълнително задължително пенсионно осигуряване, а може да има и по частното допълнително доброволно пенсионно осигуряване. Това са все правоотношения по дългосрочното обществено осигуряване, които в преобладаващия брой хипотези могат да се развиват паралелно, но всяко от тях има свое собствено предметно съдържание, страни, момент на възникване на самото правоотношение⁷ и на конкретни права и задължения в неговото съдържание, прекратяване на правоотношенията – като основания за това и като времеви момент (отново ясно се откроява разликата между допълнителната пожизнена пенсия за старост и пенсията за осигурителен стаж и възраст). Поради капиталово-покривния принцип, на който е изградено допълнителното задължително пенсионно осигуряване, при смърт на осигуреното лице или на пенсионера, натрупаните средства (или остатък от тях) по индивидуалната му партия се изплащат еднократно или разсрочено на неговите наследници, съгласно Закона за наследството – чл. 170, ал. 1 и 2 КСО. Особено характерна е хипотезата на разсрочено изплащане на средствата по

Правоотношенията при осъществяване на контрол за спазване на осигурителното законодателство и при реализация на отговорността за нарушаване му, както и тези по пенсионното производство и при решаване на осигурителноправни спорове са правоотношения по повод на материалните осигурителни правоотношения, но по правната си същност не са осигурителни правоотношения. Те са непосредствено свързани с осигурителните правоотношения, част са от предмета на правно регулиране на осигурителното право и правната теория с основание ги включва в системата на осигурителното право в специалната ѝ част (Вж. цитираните курсове по осигурително право на Мръчков, В., с. 491-511 и на Средкова, Кр., с. 559-603).

⁷ Този момент може да съвпада като време за някои правоотношения, но може и да се различава – срв. чл. 167, ал. 1 и 2 КСО във връзка с допълнителната пожизнена пенсия за старост, получавана по допълнителното задължително пенсионно осигуряване от универсален пенсионен фонд и чл. 68 и сл. КСО относно пенсията за осигурителен стаж и възраст по държавното обществено осигуряване.

партидата, защото осигурителното правоотношение продължава да съществува за дълго време, макар и с променен субектен състав. В случая смъртта на осигуреното лице, респ. пенсионера, е правопренящ юридически факт по отношение на осигурителното (пенсионно) правоотношение, а не правопрекратяващ. Не така стоят нещата при държавното пенсионно осигуряване. При смърт на осигуреното лице се прекратяват всички възможни осигурителни правоотношения, в които то може да участва – арг. чл. 10 КСО – смъртта на физическото лице слага край на неговата правосубектност, води до прекратяване на основанието за осигуряване (упражняване на трудова дейност) и оттам и на осигурителното правоотношение. За това правоотношение смъртта е само и единствено правопрекратяващ юридически факт. На съвсем различна плоскост стои въпросът за придобиване на право на наследствена пенсия – чл. 80-83 КСО. Това е друго осигурително (пенсионно) правоотношение, с различно съдържание и страни, от вече прекратеното правоотношение. При наследствените пенсии няма универсално правопримемство поради наследяване, а възникване на ново пенсионно правоотношение при наличие на посочените от закона предпоставки. Смъртта на осигуреното лице е един от правопораждащите юридически факти за това ново правоотношение. Смъртта на пенсионера е основание за прекратяване на пенсията за осигурителен стаж и възраст – чл. 96, ал. 1, т. 1 КСО, което означава и прекратяване на осигурителното (пенсионно) правоотношение. Не е възможно това правоотношение по дългосрочното обществено осигуряване да продължи да съществува с променен субектен състав – например наследниците на починалия пенсионер. По отношение на правото на добавка от пенсията на починалия съпруг по чл. 84 КСО въпросът се поставя подобно на този при наследствените пенсии. Смъртта на пенсионера прекратява пенсионното му правоотношение и поради това логически не е възможно правопримемство и промяна в субектния състав на правоотношението. Налице е обаче промяна в съдържанието на пенсионното правоотношение на преживелия съпруг. Смъртта на единия съпруг–пенсионер е правопрекратяващ юридически факт за неговото пенсионно правоотношение и в същото време – правопренящ юридически факт за пенсионното правоотношение на преживелия съпруг.

Подобен анализ може да бъде направен и по отношение на другите уредени в действащото осигурително право осигурени социални рискове. Този анализ надхвърля предметните рамки на настоящото научно изследване.

2.3. Следователно под „осигурително правоотношение” се разбират всички възможни видове осигурителни правоотношения при осъществяване (провеждане) на

общественото и на здравното осигуряване⁸. Чрез правно уредените видове материални осигурителни правоотношения се реализират и постигат своето социално и правно предназначение конкретните осигурителни субективни права, като в същото време се изпълняват по предписания от закона ред юридическите осигурителни задължения. Чрез материалните осигурителни правоотношения се провежда на практика общественото (социално) и здравно осигуряване в неговата пълнота. Материалните осигурителни правоотношения като вид обществени отношения нямат друго битие, освен и единствено като правоотношения⁹.

Поради това при възникване на правен спор относно развитието на правоотношенията при осъществяване на контрол за спазване на осигурителното законодателство или при реализация на юридическата отговорност за нарушаване му, то този спор не е осигурителноправен. Това са правоотношения по повод на материалните осигурителни правоотношения, но не са осигурителни правоотношения.

Поради посочената обективна невъзможност да се изгради единно понятие за осигурително правоотношение с постоянен персонален субстрат, следва и невъзможността да се дефинира общо понятие и за осигурителноправен спор. Осигурителноправен спор в единствено число е само обобщена правна абстракция, подобно на понятието „осигурително правоотношение“. Видовото деление и многообразието на осигурителните отношения дават пряко отражение и върху многообразието на възможните проявления на осигурителноправните спорове. Именно поради това във всеки конкретен случай следва да се има предвид какъв смисъл се влага в словоупотребата на едното или другото понятие.

⁸ Необходимо е отново да се подчертае, че от гледна точка на материалноправната им принадлежност осигурителноправни по характер са и споровете по допълнителното задължително и доброволно пенсионно осигуряване, допълнителното доброволно осигуряване за безработица, както и по задължителното и доброволно пенсионно осигуряване. Друг е въпросът, че при съдебно разглеждане и решаване на тези спорове, правоотношенията, които се създават и развиват са гражданскопроцесуални. Правната характеристика на тези осигурителноправни спорове и редът за тяхното разглеждане трябва да бъдат предмет на отделно теоретично изследване.

⁹ Проф. Кр. Средкова го определя като формално обособено правоотношение. Вж. **Средкова, Кр.** Осигурителни правоотношения. Лекции по осигурително право. С.: Сиби, 2000, с. 10-11; **от нея:** Осигурително право. Цит. съч., с. 290.