

КОМПЕТЕНТЕН ОРГАН В ПЕНСИОННОТО ПРОИЗВОДСТВО
В КОНТЕКСТА НА ПОНЯТИЕТО „ДЛЪЖНОСТНО ЛИЦЕ“
ПО СМИСЪЛА НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО*Дарина Димитрова*COMPETENT AUTHORITY IN PENSION PROCEEDINGS
IN THE CONTEXT OF THE CONCEPT OF ‘OFFICIAL’
UNDER ADMINISTRATIVE LAW*Darina Dimitrova*

Abstract: *The right to social security and social assistance is constitutionally established. Issues related to pension proceedings are of utmost importance, as pensions are the most important insurance payment for persons who have lost their earnings or means of support. Given this, the resolution of issues arising in the course of pension proceedings are of great importance to both practice and doctrine. The purpose of this article is to clarify who is the competent authority in pension proceedings in the context of the concept of ‘official’ under administrative law. On the basis of the analysis of the relevant norms, conclusions and generalizations are drawn concerning the applicable legal framework.*

Keywords: *pension proceedings; official; pension authority; administrative law.*

Въведение

Пенсията е повтарящо се парично плащане по дългосрочното обществено осигуряване. Тя има за цел да обезпечи издръжката на определени категории лица: 1) с трайно намалена работоспособност поради настъпване на риска „старост“ или „инвалидност“ и 2) близките (децата, преживелия съпруг и родителите) на починало лице. Тези плащания стават основен източник на доходи за лицето и правят възможно неговото съществуване. Затова те се обозначават като „заместващи“, в смисъл на алтернативни на трудовия доход¹.

Пенсиите са най-важното осигурително плащане за лицата, загубили трудовите си доходи поради неработоспособност (дължаща се на старост или инвалидност) или загубили средствата си за издръжка (поради смърт на близък). Много често тези лица се числят към социално уязвими групи на населението. Борбата с бедността се развива основно като елемент на политиката, провеждана от правителството. Основна роля в тази политика е отредена на общественото осигуряване, което е едно от условията за стабилизиране на икономическото и социалното развитие².

¹ **Александров, А.** За „заместващите“ доходи на лицата в напреднала възраст – въпрос на избор или на икономическа принуда е възрастните хора да търсят трудови доходи? Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г., Варна: Наука и икономика, 2019, с. 234–249.

² **Благойчева, Х.** Влияние на социалното осигуряване за редуциране на бедността. Народно-пански архив. Свищов: Ценов – Свищов, 65, 2012, 4, с. 37–52.

Правото на обществено осигуряване и социално подпомагане са конституционно установени (чл. 51 от Конституцията). Паралелно с това конституционно право е вменено в задължение на държавата да предприема и извършва необходимите действия за създаване на нормативна система на обществено осигуряване³. Осигурителната система се въвежда в законодателствата като гаранция за закрила на базисни човешки потребности, възникващи както при загубата на способности за полагане на труд, така и предвид подпомагане и солидарна съпричастност на маргинални житейски условия на индивида, лишавачи го от средства за достойно и социално приемливо съществуване⁴.

По данни на Националния осигурителен институт (НОИ) към август 2022 г. общият брой на пенсионерите в България е 2 034 715⁵, което в процентно отношение съставлява малко над 30% от населението на страната⁶. Това показва, че значителен дял от хората разчитат на пенсиите като източник на средства за живот.

Предвид изложеното проблемите, възникващи в хода на производството за отпускане на пенсия, са от изключителна важност както за практиката, така и за доктрината. По отношение на пенсионното производство в правната литература се дават определения, които до голяма степен се припокриват и взаимно се допълват⁷. Негови основни елементи са компетентният орган и редът, по който се упражнява правото на пенсия. Пенсионното производство е уредено в Кодекса за социално осигуряване (КСО)⁸ и Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС)⁹, но за неуредените въпроси субсидиарно се прилагат нормите на Административнопроцесуалния кодекс (АПК)¹⁰, тъй като то е административно по своя характер.

За осигурителните отношения като основен предмет на осигурителното право има задълбочени изследвания, в това число и пенсиите като основен институт на този правен отрасъл са детайлно анализирани¹¹. В литературата обаче липсват самостоятелни публикации, посветени на административноправни-

³ **Андреєва, А., Йолова, Г.** Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. Годишник на Икономически университет – Варна, 80, 2008, с. 206–248.

⁴ **Йолова, Г.** За социалната роля на осигуряването. Правната наука и бизнесът - заедно за устойчиво развитие на икономиката. Варна: Наука и икономика, 2016, 181–188.

⁵ <https://apps2.nssi.bg/elserviceStatData/StatPens.aspx>

⁶ Статистически годишник пенсии 2021 г., достъпен на: https://www.nssi.bg/images/bg/about/statisticsandanalysis/statistics/pensii/YEARBOOK_Pensions_2021.pdf

⁷ Пенсионното производство се определя като съвкупност от правни и фактически действия, свързани с признаване на правото на пенсия и съответно на това признаване реализиране на отделни процедури (отпускане, изменение, спиране, прекратяване, възстановяване и възобновяване на пенсията). Пенсионното производство се урежда в КСО, НПОС и по субсидиарност – в АПК. Виж: **Андреєва, А., Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. 2. прераб. и доп. изд. Варна: Наука и икономика, 2020, с. 271; По своята същност пенсионното производство представлява съвкупност от правни действия, извършвани от компетентни административни органи – длъжностни лица в ТП и ЦУ на НОИ, овластени от закона да преценяват правото на пенсия и да определят размера на същата, както и срока ѝ, когато това е приложимо. Производството е административно по своя характер, поради което за неуредените в КСО и НПОС въпроси се прилагат разпоредбите на АПК. Виж: **Иванов, И., Асенова, Д., Кашъмова, К., Язаджиева, Л., Касърова, М., Малакова, С.** Социално осигуряване 2018 година. София: ИК „Труд и право“, 2018, с. 716; Пенсионното производство по ДОО обхваща компетентните органи и реда, по който се упражнява правото на пенсия. Пенсионното производство по ДОО е регламентирано в чл. 94 – 106 и чл. 117 – 120 от КСО, както и в глава Първа от НПОС. Тъй като пенсионното производство е административно производство, субсидиарно се прилагат нормите на АПК. Виж: **Койчева, Р.** Осигурително право. София: Издателски комплекс – УНСС, 2020, с. 219 – 220.

⁸ Обн. ДВ., бр. 110 от 17 декември 1999 г.

⁹ Обн. ДВ., бр. 21 от 17 март 2000 г.

¹⁰ Обн. ДВ., бр. 30 от 11 април 2006 г.

¹¹ **Мръчков, В.** Осигурително право. София: Сиби, 2019; **Средкова, К.** Осигурително право. София: Сиби, 2012; **Банов, Х.** Особености на пенсията за осигурителен стаж и възраст в намален

те аспекти на пенсионното производство. С настоящото изследване авторът се надява да обогати доктрината и да подпомогне право-прилагащите органи.

Акцентът в настоящата работа е статутът на компетентния орган в пенсионното производство. Спецификите на акта, с който то приключва, са извън обхвата на настоящото изследване и не се разглеждат. В този смисъл целта на статията е да се изясни кой е компетентният орган в пенсионното производство в контекста на понятието „длъжностно лице“ по смисъла на административното право. Въз основа на анализа на относимите правни норми се правят изводи и обобщения, касаещи приложимото законодателство.

1. Понятието „длъжностно лице“ в законодателството, правната доктрина и съдебната практика

Кодексът за социално осигуряване е основният нормативен акт, който урежда обществените отношения, свързани с пенсионното осигуряване на лицата¹². Съгласно чл. 98, ал. 1 от КСО пенсиите и добавките към тях се отпускат, изменят, осъвременяват, спират, възобновяват, прекратяват и възстановяват с разпореждане, издадено от: 1) длъжностното лице, на което е възложено ръководството на

пенсионното осигуряване в териториалното поделение (ТП) на НОИ, определено от ръководителя на ТП на НОИ; и 2) длъжностното лице в НОИ, на което е възложено ръководството на дейността по отпускане и изплащане на пенсиите по международни договори и европейски регламенти за координация на системите за социална сигурност за лица с постоянен адрес в чужбина, определено от управителя на НОИ. В този смисъл компетентният орган, който движи пенсионното производство, е **длъжностното лице по пенсионното осигуряване** в съответното ТП на НОИ¹³.

В българското законодателство понятието „длъжностно лице“ се използва често, но то няма легална дефиниция. Чл. 93, т. 1 от Наказателния кодекс¹⁴ дава определение на понятието „длъжностно лице“, но само от гледна точка на наказателното, а не и на административното право.

В специализираната литература е изказано становище, че длъжностните лица са държавни служители, тъй като упражняват юридико-властническа дейност. Това становище се мотивира с аргументи, че държавната служба по същество е упражняване на държавна власт¹⁵, а държавното управление по своята правна природа е дейност с юридико-властни-

размер (част I) – Общество и право, 2022, № 1, с. 19–27; **Банов, Х.** Особенности на пенсията за осигурителен стаж и възраст в намален размер (част II) – Общество и право, 2022, № 2, с. 54–64; **Банов, Х.** Намаленият размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст всъщност е по-голям от пълния ѝ размер. Или защо разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изпр. 2 от Кодекса за социално осигуряване не е противоконституционна. – Лекс, 2022 (онлайн ресурс – достъпен на: <https://news.lex.bg/%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%80-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B3/>).

¹² **Банов, Х.** Установяване на задължения за осигурителни вноски върху доход с неустановен произход по реда на чл. 122–124 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. – В: Юбилейната научна конференция по повод 70 години от приемането на първия Кодекс на труда и 35 години от приемането на действащия Кодекс на труда. София: Институт за държавата и правото – БАН, 2021, с. 289–308.

¹³ **Койчева, Р.** Цит. съч., с. 219.

¹⁴ Чл. 93, т. 1 от НК: „Длъжностно лице“ е това, на което е възложено да изпълнява със заплата или безплатно, временно или постоянно:

а) служба в държавно учреждение, с изключение на извършващите дейност само на материално изпълнение;

б) ръководна работа или работа, свързана с пазене или управление на чуждо имущество в държавно предприятие, кооперация, обществена организация, друго юридическо лице или при едноличен търговец, както и на нотариус и помощник-нотариус, частен съдебен изпълнител и помощник частен съдебен изпълнител.

¹⁵ **Банов, Х.** Правни проблеми при отчитането на нощния труд на държавните служители в Министерството на вътрешните работи. – В: Проблеми на трудовото и осигурителното право. Сборник с доклади от Националната научна конференция в памет на проф. д-р Атанас Василев – по повод 70

чески характер, следователно длъжностните лица, упражняващи юридико-властническа дейност, са носители на държавната служба¹⁶.

Част от практиката на Върховния административен съд (ВАС) също свързва понятието „длъжностно лице“ с понятието „длъжност“, уредено в Закона за държавния служител (ЗДСл)¹⁷. „Длъжностно лице“ е правно понятие на административното право, установено е в АПК, и сочи към страна в материално административно правоотношение. Свързано е с понятието „служба“ или „администрация“, също в техния определен от Закона за администрацията (ЗА)¹⁸ и ЗДСл административноправен смисъл. Понятието „длъжностно лице“ винаги се свързва с понятието „длъжност“, уредено в ЗДСл. С тях не следва да се смесва и на тях не следва да се приравнява понятието „служител“, което е понятие на трудовото право и сочи към частноправни граждански по характера си правоотношения, в каквито са лицата, назначени по трудов договор в дружествата – работодатели.¹⁹

Тези становища не могат да бъдат споделени напълно. От една страна, поради не е съвсем коректната употребата на понятието „работодател“²⁰ в цитираното Решение № 11509 от 03.11.2015 г. по адм. д. № 10765/2014. г., III отд. на ВАС. От друга страна, трябва да се има предвид, че съдебната практика по отношение тълкуването на смисъла и съдържанието, които се влагат в понятието „длъжностно лице“ е противоречива. Тъй като в друго свое решение ВАС заема обратната позиция: „Доколкото няма легална дефиниция на „длъжностно лице“, ... съдържанието на понятието трябва да бъде това, което общоупотребимият

български език разбира. ... длъжностно лице е човек, който заема, изпълнява някоя длъжност. Длъжност има както в общинската администрация, така и в едно търговско дружество и в общинско предприятие. Смесово „длъжност“ произтича от „задължение“, от „дължимо поведение“, а синоними на „длъжност“ са служба, занятие, пост, работа, задача, положение, качество“²¹.

Действително някои длъжностни лица имат статут на държавни служители по Закона за държавния служител и в Класификатора на длъжностите в администрацията²² те са изрично посочени и уредени. Съгласно чл. 33, ал. 3, изр. 1 от КСО: „Деятелността на Националния осигурителен институт се осъществява от администрация, в която работят лица по служебно и по трудово правоотношение“. Това показва, че не на всички служители от администрацията на НОИ е даден от специалния закон, а също и съгласно Класификатора на длъжностите в администрацията, статут на държавни служители.

Предвид факта, че няма легална дефиниция на понятието „длъжностно лице“ в Допълнителните разпоредби на Кодекса за социално осигуряване, се налага то да бъде изведено от общото тълкуване на чл. 98, ал. 1 от КСО. Приложимият смисъл на това понятие трябва да бъде този, с който то се използва в общоупотребимия български език – служител, имащ право да извършва официална дейност, свързана с правоотношения²³ (публично-правни, а в конкретния случай, това са правоотношения, възникващи в хода на пенсионното производство – б.а. Д.Д.). В този смисъл публично-правните правоотношения, които възникват

години от рождението му. София: Издателски комплекс – УНСС, 2021, с. 121–134.

¹⁶ Балабанова, Х. За понятието длъжностно лице по смисъла на административното право. Правна мисъл, бр. 2/1991, с. 97–98.

¹⁷ Обн. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г.

¹⁸ Обн. ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г.

¹⁹ Решение № 11509 от 03.11.2015 г. по адм. д. № 10765/2014. г., III отд. на ВАС.

²⁰ Работодателят е една от страните по индивидуалното трудово правоотношение, а на отсрещната страна стои работник или служител. Повече виж: Банов, Х. Правна същност на служебното време на военнослужещите, отработено в повече от установеното за тях при полагане на дежурства. – Право, политика, администрация, 2018, № 2, с. 33–46.

²¹ Решение № 10230 от 27.07.2018 г. по адм. д. № 5991/2017 г., VII отд. на ВАС.

²² Обн. ДВ, бр. 49 от 29 юни 2012 г.

²³ Буров, С., Бонджолова, В., Илиева, М., Пехливанова, П. Съвременен тълковен речник на българския език с приложения. Трето издание. В. Търново: Габеров, 1995, с. 160.

в хода на пенсионното производство, между длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО и лицето, което иска отпускане, изменение, спиране, прекратяване или възстановяване на пенсия, са в изпълнение на юридико-властническа дейност. Но сам по себе си фактът, че длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО осъществява юридико-властническа дейност в хода на пенсионното производство, целящо произнасяне по правото на пенсия, не му дава статут на държавен служител. Статутът на държавен служител не произтича автоматично от характера на извършваната дейност, дори тя да е юридико-властническа.

Определението за „държавен служител“ е дадено в чл. 2, ал. 1 от ЗДСл: „Държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон“. Т.е. единствено правната норма може да даде статут на държавен служител на едно длъжностно лице. Понятието „длъжностно лице“ по смисъла на административното право трябва да се разбира в смисъл заемане на длъжност в държавната администрация, но не непременно по служебно правоотношение като държавен служител.

В правната литература се подчертава, че законодателят не възприема принципа за еднакъв статут и режим на всички служители в държавната администрация. Това личи ясно от разпоредбата на чл. 12, ал. 1 от ЗА, съгласно която дейността на администрацията се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение. Определено трябва да се каже, че за работещите в администрацията действат два режима – този

на държавния служител по Закона за държавния служител и режимът на Кодекса на труда за лицата по трудово правоотношение²⁴.

Като цяло концепцията за длъжностното лице не е нова. В по-старата литература също се подчертава, че в нашата правна система има поне две значения на този израз: длъжностно лице по наказателното право и длъжностно лице по административното право²⁵. И ако наказателното право е кодифицирано, то в областта на административното право има голям брой нормативни актове, в които се среща този термин, като всеки от тях влага различно съдържание в него. Поради това не може да се изведе единно понятие за „длъжностно лице“. Например за новата професия „длъжностно лице по защита на данните“ има определени изисквания – относно професионалните качества на лицето и съответните практически умения като императивна предпоставка за осъществяване на дейността, способността на лицето да изпълнява възлаганите задачи и пр.²⁶, но за длъжностното лице в пенсионното производство няма подобни нормативни изисквания. Разпоредбата на чл. 39 от КСО въвежда изисквания само към членовете на Надзорния съвет, управителя и подуправителя на НОИ. Изисквания към ръководителя на териториално поделение са уредени и в чл. 29, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на НОИ²⁷. Това поражда въпроса кой е компетентен да разгледа заявлението за отпускане на пенсия, особено когато се касае за случаи на откази или за оспорване на акта, с който се произнася органът в пенсионното производство.

2. Особенности на компетентния орган в пенсионното производство

В административното право се срещат отделни наименования, които съответно отговарят на различни понятия във връзка с лицата, осъществяващи държавната дейност. Според

²⁴ Костов, Д. За понятието „държавен служител“. – Съвременно право, бр. 5/2000, с. 15–24.

²⁵ Стайнов, П. Понятието длъжностно лице по административното право. – Известия на института за правни науки. Том 11, книга 1, 1960, с. 50–46.

²⁶ Mateeva, Z. Specific Nature of the New Profession “Data Protection Officer” in the Context of Digitalization. Международни клъстерни политики: Българо-китайски форум: Сборник с доклади от международна конференция, Варна: Наука и икономика, 2019, с. 112–122.

²⁷ Обн. ДВ., бр. 8 от 28 януари 2014 г.

П. Стайнов те са главно четири вида: органи на власт, държавни служители, служебни лица и длъжностни лица²⁸. Длъжностното лице от гледна точка на административното право се определя като „всяко лице, което е зачислено на определено постоянно място в йерархията на държавно учреждение, за да развива съответна дейност в държавния апарат“²⁹.

Това означава, че „длъжностно лице“ не е синоним на някое от другите три вида лица, осъществяващи държавна юридико-властническа дейност, а е самостоятелен вид лице в държавния апарат. Длъжностното лице не е държавен служител, различията между тях са изяснени по-горе. В следващите редове се посочват основните разлики с длъжностните лица и най-вече с държавните органи.

Според П. Стайнов основната разлика между длъжностните лица и служебните лица е времетраенето на изпълняваната от тях функция. Длъжностното лице е зачислено в служебната йерархия на държавно учреждение по постоянен начин, а служебните лица са заети временно в администрацията на държавния апарат³⁰.

По своята същност органите на изпълнителната власт представляват еднолично или колегиално звено от системата на държавния апарат, което притежава властнически правомощия в сферата на държавното управление (изпълнителната власт)³¹. А кои са органите на изпълнителната власт е определено в чл. 19 от ЗА³². Сред тях са посочени и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт (чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА). Следователно органи на изпълни-

телната власт са Надзорният съвет, управителят и подуправителят на НОИ (арг. от чл. 34 на КСО и чл. 3 от Правилника за организацията и дейността на НОИ). Правомощия на административен орган са възложени и на ръководителя на териториално поделение (арг. от чл. 117 от КСО и чл. 29 от Правилника за организацията и дейността на НОИ). Но длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО не притежава и не упражнява правомощия на държавен орган, тъй като няма статут на такъв.

Независимо от известна прилика между органите на изпълнителната власт и длъжностните лица – и едните, и другите осъществяват властническа дейност, все пак между тях има съществена разлика. Държавният орган е ръководител или ръководна колегия на институция от системата на държавния апарат, докато длъжностното лице е служител, работещ и то по трудово, а не служебно правоотношение, в звено от учреждение или институция от държавния апарат.

Нормата на чл. 98, ал. 1 от КСО дава основание да се направи извод, че под „длъжностното лице, на което е възложено ръководството на пенсионното осигуряване в териториалното поделение на Националния осигурителен институт“ трябва да се разбира служител, работещ по трудово правоотношение в администрацията на ТП на НОИ. Длъжностното лице, на което е възложено ръководството на пенсионното осигуряване, не е държавен служител нито съгласно Закона за държавните служители и Класификатора на длъжностите в администрацията, нито съгласно Кодекса за социално осигуряване като специален закон, т.е. няма законово изискване това лице да е в

²⁸ Стайнов, П. Цит. съч.

²⁹ Пак там.

³⁰ Пак там.

³¹ В този смисъл: Балабанова, Х. Административно право и административен процес. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2016, с. 17.

³² Централни органи на изпълнителната власт са: 1. Министерският съвет; 2. министър-председателят; 3. заместник министър-председателите; 4. министрите.

Териториални органи на изпълнителната власт са: 1. областните управители; 2. кметовете на общини на райони и на кметства и кметските наместници.

За органи на изпълнителната власт се считат и: 1. председателите на държавните агенции; 2. държавните комисии; 3. изпълнителните директори на изпълнителните агенции; 4. ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

служебно правоотношение, а е достатъчно да е в трудово правоотношение.

В този смисъл е налична и практика на ВАС. За да се приеме, че разпореждането (с което се отпускат, изменят, осъвременяват, спират, възобновяват, прекратяват и възстановяват пенсиите и добавките към тях) е издадено от компетентен орган, необходимо е то да има предписаната от закона писмена форма и да е издадено от длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО, на което с трудов договор е възложено ръководството на пенсионното осигуряване в ТП на НОИ³³.

В трайната си практика ВАС използва понятията „пенсионен орган“ за длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО като компетентен орган, пред който се развива пенсионното производство. А директорът на ТП на НОИ се определя като „административен орган“, от една страна, в качеството му на ръководител на ТП на НОИ и от друга страна, като горестоящ орган по чл. 117, ал. 1 от КСО, пред който се обжалват по административен ред разпорежданията на длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО³⁴.

Разпорежданията на длъжностното лице по пенсионно осигуряване могат да се обжалват само пред ръководителя на съответното ТП на НОИ (чл. 117 от КСО). Ръководителят на териториалното поделение се произнася по жалбите или исканията с мотивирано решение, което вече може да се обжалва пред административния съд (чл. 118 от КСО).

Неслучайно с разпоредбите на чл. 117 и чл. 118 от КСО законодателят е въвел известни отклонения от общия ред за оспорване на административните актове, установен с Административнопроцесуалния кодекс. Длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО не действа в пенсионното производство по из-

меняне, осъвременяване, спиране, възобновяване, прекратяване или възстановяване на пенсиите в качеството на административен орган, т.е. държавен орган на изпълнителната власт. За това е логично неговият акт да не може да се оспорва пред съда по реда на Административнопроцесуалния кодекс, а само пред горестоящия административен орган по чл. 117, ал. 1 от КСО. Длъжностното лице по пенсионно осигуряване в ТП на НОИ е компетентният орган в пенсионното производство, то е пенсионен орган, но то не е административен орган, т.е. не представлява държавен орган на изпълнителната власт.

В резултат на заявлението и представените в ТП на НОИ необходими документи длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО, преценява правото на пенсия. Актът, с който приключва това производство, е разпореждане (с което се отпуска, изменя, осъвременява, спира, възобновява, прекратява, възстановява, или отказва отпускането на пенсия). Съответно при представяне на нови доказателства за придобит осигурителен стаж, осигурителен доход, гражданско състояние и др. компетентният орган, който следва да измени или отмени издаденото разпореждане, е издалият го орган (чл. 99, ал. 1 КСО, чл. 12, ал. 1 НПОС), а не горестоящият административен орган – ръководителят на ТП на НОИ.

В този смисъл е и практиката на ВАС: „На основание чл. 98, ал. 1, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване компетентността за произнасяне по заявлението за отпускане на пенсия и издаване на ново разпореждане принадлежи на длъжностното лице, на което е възложено ръководството на пенсионното осигуряване в ТП на НОИ“³⁵. „Влязлото в сила разпореждане може да се измени или отмени от органа, който го е издал“³⁶.

³³ Решение № 1968 от 16.02.2010 г. по адм. д. № 10472/2009 г., VI отд. на ВАС.

³⁴ Решение № 5437 от 22.04.2014 г. по адм. д. № 580/2014 г., VI отд. на ВАС; Решение № 13958 от 21.12.2015 г. по адм. д. № 3045/2015 г., VI отд. на ВАС; Решение № 4787 от 21.04.2016 г. по адм. д. № 7287/2015 г., VI отд. на ВАС; Определение № 3811 от 28.03.2017 г. по адм. д. № 3138/2017 г., VI отд. на ВАС; Решение № 10328 от 12.10.2021 г. по адм. д. № 5478/2021 г., VI отд. на ВАС.

³⁵ Решение № 9774 от 11.07.2014 г. по адм. д. № 5948/2014 г., VI отд. на ВАС.

³⁶ Определение № 9592 от 21.06.2019 г. по адм. д. № 5503/2019 г., III отд. на ВАС.

Нормата на чл. 12, ал. 1 от НПОС³⁷ (вр. чл. 99 от КСО³⁸) урежда изрични хипотези, в които влязлото в сила пенсионно разпореждане може да бъде изменено или отменено. Това е допустимо, когато са налице уредените факти и обстоятелства, ако са възникнали или установени след постановяването на разпореждането и които са от значение за правото или размера на пенсията. Изменянето или отменянето на влязло в сила пенсионно разпореждане следва да е допустимо и когато фактите и обстоятелствата, по чл. 12, ал. 1 от НПОС (вр. чл. 99 от КСО), които са от значение за правото или размера на пенсията, не са възникнали или установени след постановяването на разпореждането, но са били неправилно преценени от длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО (арг. от 12, ал. 1, т. 3 от НПОС). Право на инициатива за това имат както лицето заявител (пенсионера), така и компетентният орган (длъжностното лице по пенсионното осигуряване).

Длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО е компетентният орган в пенсионното производство, а дали лицето притежава професионални качества и знания за заемането на длъжността, подлежи на преценката на ръководителя на ТП на НОИ, защото няма нормативни изисквания към посоченото длъжностно лице. Пенсията са най-важното осигури-

телно плащане, тъй като предоставят средства за издръжка на над 30% от населението у нас. Често това са лица, на които им липсват необходимите познания да подготвят сами заявлението с необходимите документи, а нямат и финансова възможност да потърсят професионална консултация от специалист, който да им подготви необходимите документи. Това поставя въпроса – дали компетентният орган е и достатъчно квалифицирано лице, тъй като той е този, който ще прецени дали заявителят е придобил, или не право на пенсия. Ако преценката на длъжностното лице по пенсионно осигуряване е неправилна и заявителят е ошетен, той ще трябва да обжалва разпореждането, а това би му коствало загуба на време и разходи. В този смисъл може би е удачно при бъдещи законодателни изменения да се въведат известни изисквания към длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО относно неговите професионални качества и знания.

Заклучение

В резултат на извършеното изследване могат да се направят следните по-важни изводи и обобщения относно длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО като компетентен орган в пенсионното производство:

Първо, длъжностното лице е самостоятелна категория компетентен орган, което работи по трудово правоотношение в звено от

³⁷ Съгласно чл. 12, ал. 1 от НПОС: Органът, издал разпореждането за отпускане, изменение, осъвременяване, спиране, възобновяване, прекратяване или възстановяване на пенсията и добавките към тях, както и за възстановяване на неоснователно изплатени суми за пенсия, може да го поправа, изменя или отменя, когато са констатирани:

1. очевидни фактически грешки;
2. технически грешки – неправилно определяне на пенсията поради аритметични грешки в сборовете на осигурителния (трудова) стаж, трудовото възнаграждение (осигурителния доход), погрешно изчислен размер или грешки, допуснати при подаване на данни за електронна обработка на информацията;
3. пропуски – не са взети предвид представени документи, имащи значение за определяне размера на пенсията;
4. основанията по чл. 99 от КСО.

³⁸ Съгласно чл. 99, ал. 1 от КСО: Влязлото в сила разпореждане по чл. 98 може да се измени или отмени от органа, който го е издал:

1. по заявление на пенсионера – когато същият представи нови доказателства за: а) осигурителен стаж и/или осигурителен доход, придобит преди пенсионирането, извън случаите по чл. 70, ал. 17; б) гражданското си състояние;
2. по инициатива на органа – когато се установи, че: а) пенсията е отпусната въз основа на неистински или подправен документ или на документ с невярно съдържание; б) инвалидността, за която е отпусната пенсията, е причинена умишлено от лицето или е в резултат на извършено от него умишлено престъпление; в) смъртта на наследодателя, от когото е получена пенсията, е причинена умишлено от наследника или е в резултат на извършено от него умишлено престъпление; г) пенсията е неправилно отпусната или неправилно е отказано отпускането ѝ; д) пенсията е определена в неправилен размер.

учреждение или институция от държавния апарат. Независимо от факта, че осъществява юридико-властническа дейност длъжностното лице не е държавен служител, няма статут на държавен орган, нито пък е синоним на служебно лице.

Второ, възлагането на дейността по пенсионното осигуряване на длъжностни лица, а не на административни органи, както и допустимостта за обжалване на разпореждането за отпускане на пенсия само по административен ред пред горестоящия административен орган може да се оцени положително. Това законодателно решение вероятно е продиктувано от прагматични съображения, за да не се натоварват административните съдилища с многобройни дела. В противен случай правосъдната дейност на тези специализирани съдилища би била изключително затруднена.

Трето, липсата на нормативни изисквания към професионалните качества и знания на длъжностното лице по чл. 98, ал. 1 от КСО е един негатив на правната уредба, тъй като от професионалната компетентност на лицата, на които е възложено ръководството на пенсионното осигуряване в ТП на НОИ, зависи правилната преценка за правото на пенсия на голям брой лица, а зад това стоят човешки съдби.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

1. **Mateeva, Z.** Specific Nature of the New Profession „Data Protection Officer” in the Context of Digitalization. Международни клъстерни политики: Българо-китайски форум: Сборник с доклади от международна конференция. Варна: Наука и икономика, 2019. // **Mateeva, Z.** Specific Nature of the New Profession „Data Protection Officer” in the Context of Digitalization. Mezhdunarodni klasterni politiki: Balgaro-kitayski forum: Sbornik s dokladi ot mezhdunarodna konferentsiya, Varna: Nauka i ikonomika, 2019.

2. **Александров, А.** За „заместващите“ доходи на лицата в напреднала възраст – въпрос на избор или на икономическа принуда е възрастните хора да търсят трудови доходи? Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г. Варна: Наука и икономика, 2019. // **Aleksandrov, A.** Za „zamestvashtite“ dohodi na

litsata v naprednala vazrast – vopros na izbor ili na ikonomicheska prinuda e vazrastnite hora da tarsyat trudovi dohodi? Pravoto i biznesat v savremennoto obshtestvo: Sbornik s dokladi ot 2-ra Natsionalna nauchna konferentsiya, 8 noemvri 2019 g. Varna: Nauka i ikonomika, 2019.

3. **Андреева, А.; Йолова, Г.** Административно-наказателна отговорност за нарушения на трудовото и осигурително законодателство. Годишник на Икономически университет - Варна, 80, 2008. // **Andreeva, A.; Yolova, G.** Administrativno-nakazatelna otgovornost za narusheniya na trudovoto i osiguritelno zakonodatelstvo. Godishnik na Ikonomichestki universitet - Varna, 80, 2008.

4. **Андреева, А.; Йолова, Г.** Трудово и осигурително право. 2. прераб. и доп. изд. Варна: Наука и икономика, 2020. // **Andreeva, A.; Yolova, G.** Trudovo i osiguritelno pravo. 2. prerab. i dop. izd. Varna: Nauka i ikonomika, 2020.

5. **Балабанова, Х.** Административно право и административен процес. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“, 2016. // **Balabanova, H.** Administrativno pravo i administrativen protses. Varna: VSU „Chernorizets Hrabar“, 2016.

6. **Балабанова, Х.** За понятието „длъжностно лице“ по смисъла на административното право. Правна мисъл, бр. 2/1991. // **Balabanova, H.** Za ponyatiето „dlazhnostno litse” po smisala na administrativnoto pravo. Pravna misal, br. 2/1991.

7. **Банов, Х.** Намаленият размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст всъщност е по-голям от пълния ѝ размер. Или защо разпореждането на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 от Кодекса за социално осигуряване не е противоконституциона. – Лекс, 2022 (онлайн ресурс – достъпен на: <https://news.lex.bg/%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%80-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%B8-%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B3/>). //

Banov, H. Namaleniyat razmer na pensiyata za osiguriteln stazh i vazrast vsashtnost e pogolyam ot palniya ѝ razmer. Ili zashto razporedбата na chl. 68a, al. 1, izr. 2 ot Kodeksa za sotsialno osiguryavane ne e protivokonstitutsionna. – Leks, 2022 (onlayn resurs – dostapen na: <https://news.lex.bg/%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D1%80-%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%B8-%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B3/>).

8. Банов, Х. Особености на пенсията за осигурителен стаж и възраст в намален размер (част I) – Общество и право, 2022, № 1. // **Banov, H.** Osobenosti na pensiyata za osiguritelен stazh i vazrast v namalen razmer (chast I) – Obshtestvo i pravo, 2022, № 1.

9. Банов, Х. Особености на пенсията за осигурителен стаж и възраст в намален размер (част II) – Общество и право, 2022, № 2. // **Banov, H.** Osobenosti na pensiyata za osiguritelен stazh i vazrast v namalen razmer (chast II) – Obshtestvo i pravo, 2022, № 2.

10. Банов, Х. Правна същност на служебно-времe на военнослужещите, отработено в повече от установеното за тях при полагане на дежурства. – Право, политика, администрация, 2018, № 2. // **Banov, H.** Pravna sashtnost na sluzhebnoto vreme na voennosluzheshtite, otraboteno v poveche ot ustanovenoto za tyah pri polagane na dezhurstva. – Pravo, politika, administratsiya, 2018, № 2.

11. Банов, Х. Правни проблеми при отчитането на нощния труд на държавните служители в Министерството на вътрешните работи. – В: Проблеми на трудовото и осигурителното право. Сборник с доклади от Националната научна конференция в памет на проф. д-р Атанас Василев – по повод 70 години от рождението му. София: Издателски комплекс – УНСС, 2021. // **Banov, H.** Pravni problemi pri otchitaneto na noshtniya trud na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti. – V: Problemi na trudovoto i osiguritelното pravo. Sbornik s dokladi ot Natsionalnata nauchna konferentsiya v pamet na prof. d-r Atanas Vasilev – po povod 70 godini ot rozhdenieto mu. Sofiya: Izdatelski kompleks – UNSS, 2021.

12. Банов, Х. Установяване на задължения за осигурителни вноски върху доход с неустановен произход по реда на чл. 122–124 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. – В: Юбилейната научна конференция по повод 70 години от приемането на първия Кодекс на труда и 35 години от приемането на действащия Кодекс на труда. София: Институт за държавата и правото – БАН, 2021. // **Banov, H.** Ustanovyavane na zadalzheniya za osiguritelni vnoski varhu dohod s neustanoven proizvod po reda na chl. 122–124 ot Danachno-osiguritelniya protsesualen kodeks. – V: Yubileynata nauchna konferentsiya po povod 70 godini ot priemaneto na parviya Kodeks na truda i 35 godini ot priemaneto na deystvashtiya Kodeks na

truda. Sofiya: Institut za darzhavata i pravoto – BAN, 2021.

13. Благойчева, Х. Влияние на социалното осигуряване за редуциране на бедността. – Народностопански архив, Свищов: Ценов, 65, 2012. // **Blagoycheva, H.** Vliyanie na sotsialnoto osiguryavane za redutsirane na bednostta. – Narodnostopanski arhiv, Svishtov: Tsenov, 65, 2012.

14. Буров, С., Бонджолова, В., Илиева, М., Пехливанова, П. Съвременен тълковен речник на българския език с приложения. Трето издание. Търново: Габеров, 1995. // **Burov, S.; Bondzholova, V.; Ilieva, M.; Pehlivanova, P.** Savremenен talkoven rechnik na balgarskiya ezik s prilozhenia. Treto izdanie. Tarnovo: Gaberov, 1995.

15. Иванов, И., Асенова, Д., Кашъмова, К.; Язаджиева, Л., Касърова, М., Малакова, С. Социално осигуряване 2018 година. София: ИК „Труд и право“, 2018. // **Ivanov, I., Asenova, D., Kashamova, K., Yazadzhieva, L., Kasarova, M., Malakova, S.** Sotsialno osiguryavane 2018 godina. Sofiya: IK „Trud i pravo“, 2018.

16. Йолова, Г. За социалната роля на осигуряването. Правната наука и бизнесът – заедно за устойчиво развитие на икономиката. Варна: Наука и икономика, 2016. // **Yolova, G.** Za sotsialnata rolya na osiguryavaneto. Pravната nauka i biznesat – zaedno za ustoychivo razvitie na ikonomikata. Varna: Nauka i ikonomika, 2016.

17. Койчева, Р. Осигурително право. София: Издателски комплекс – УНСС, 2020. // **Koycheva, R.** Osiguritelno pravo. Sofia: Izdatelski kompleks – UNSS, 2020.

18. Костов, Д. За понятието „държавен служител“. Съвременно право, бр. 5/2000. // **Kostov, D.** Za ponyatiето „darzhaven sluzhitel“. Savremenno pravo, br.5/2000.

19. Мръчков, В. Осигурително право. София: Сиби, 2019. // **Mrachkov, V.** Osiguritelno pravo. Sofia: Sibi, 2019.

20. Средкова, К. Осигурително право. София: Сиби, 2012. // **Sredkova, K.** Osiguritelno pravo. Sofia: Sibi, 2012.

21. Стайнов, П. Понятието „длъжностно лице“ по административното право. Известия на института за правни науки. Том 11, книга 1, 1960. // **Staynov, P.** Ponyatiето “dlazhnostno litse” po administrativното pravo. – Izvestia na instituta za pravni nauki. Tom 11, kniga 1, 1960.