



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 632

Дата 30.06.2020 г.

ДО
Г-Н БОЙКО АТАНАСОВ -
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ФИНАНСОВ НАДЗОР
гр. София 1000, ул. "Будапеща" № 16,
Централно управление на КФН

СИГНАЛ

от ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
чрез председателя Ралица Негенцова

Относно:

Неправилни Указания относно тълкуване и прилагане на чл. 170, ал. 1 от КСО, приети с Решение по Протокол № 6 от 11.02.2004г. на заседание на КФН

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН АТАНАСОВ,

Висшият адвокатски съвет се обръща към Вас със сигнал срещу Указания относно тълкуване и прилагане на чл. 170, ал. 1 от КСО (*Указанията*), приети с Решение по Протокол № 6 от 11.02.2004г. на заседание на Комисията по финансов надзор (*КФН*), тъй като са неправилни и незаконосъобразни.

Според чл. 13, ал. 1, т. 4 от Закона за Комисията по финансов надзор (*ЗКФН*) правомощие на КФН е да дава писмени указания, с които да разясни правилното тълкуване и прилагане на Кодекса на социалното осигуряване (*КСО*), както и редица други нормативни актове във връзка с осъществяването на финансовия надзор. В изпълнение на това си правомощие КФН е издала Указанията относно тълкуването и прилагането на чл. 170, ал. 1 от КСО, но

направеното тълкуване на разпоредбата е неправилно, поради което е довело и до неправилното ѝ прилагане спрямо засегнатия кръг правни субекти.

Чл. 170, ал. 1 от КСО, отнасяща се до правата на наследниците на осигурено лице-наследодател, постановява следното: *„(1) При смърт на осигуреното лице на наследниците, преживелия съпруг, низходящите или възходящите, се изплащат еднократно или разсрочено натрупаните средства по индивидуалната му партида, като се спазват редът на наследяване и размерът на наследствените дялове, съгласно Закона за наследството.“*

Тоест съгласно разпоредбата на чл. 170, ал. 1 от КСО, при смърт на осигурено лице във фонд за допълнително пенсионно осигуряване, натрупаните средства в неговата индивидуална партида се изплащат еднократно или разсрочено на наследниците, преживелия съпруг, низходящите или възходящите. Законодателят изрично е уредил в чл. 170, ал. 1 от КСО in fine, че трябва да бъде спазен редът на наследяване и размерът на наследствените дялове, съгласно Закона за наследството (ЗН).

Законът за наследството е специалният нормативен акт, уреждащ правните последици от смъртта на наследодателя, режима на наследяване, както и кръга от наследници, съдържанието на наследствената маса, която следва да бъде разпределена, режима на наследяването по закон и на този по завещание. Затова и направеното изрично препращане по чл. 170, ал. 1 от КСО in fine към ЗН изпълнява изискванията за препращане към прилагане на материална уредба на специфичен кръг обществени отношения от специален нормативен акт, когато това е необходимо. **В случая КСО правилно препраща към ЗН с оглед на специфичния кръг на обществените отношения, които се регулират.**

Основавайки се на това препращане и правейки анализ на законовата уредба се достига до **следния извод:**

Законодателят е уредил лицата, които притежават качеството „наследник по закон” в Глава втора, чл. 5, чл. 6, чл. 7 и чл. 9 от ЗН. Наследниците по закон са лицата, между които ще бъде разпределена наследствената маса, когато законодателят не е направил завещание. При наличието на завещателно разпореждане, извършено по правилата на Глава трета от ЗН – Наследство по завещание, призовани в качеството им на наследници, ще бъдат лицата, посочени в него. Единственото ограничение на волята на наследодателя е свързано с правната закрила на наследниците, разполагащи със запазена част на основание чл. 28, ал. 1 от ЗН, а това са низходящи, родители или съпруг, те заедно с братята и сестрите на наследодателя, са и наследници по закон.

Законът за наследството предвижда ограничения за получаване на наследство от страна на законните наследници по смисъла на Глава втора от ЗН. Тези ограничения са регламентирани изрично и ясно от законодателя в чл. 2 и чл. 3 от ЗН, постановяващи, че не може да наследява лице, което не е заченато към момента на откриване на завещанието, лице, което е родено неспособно да живее, както и недостойните. В чл. 3, б. а), б. б) и б. в) от ЗН са регламентирани условията, при които лице, притежаващо качеството наследник, няма да може да наследи, тъй като е недостоеен. В чл. 4, ал. 1 и ал. 2 от ЗН обаче е предвидена възможност наследодателят да признае недостойния си наследник за достоен или със завещателно разпореждане да му е оставил нещо в наследство, без да го признава за достоен, но знаейки причината, поради което той е недостоеен да го наследи. Този кратък преглед на правната уредба относно лицата, имащи качеството наследник, идва да покаже, че законодателят е създал ясна система от правила за наследяване, като е уредил и кои лица могат да получат наследство, при какви условия същите са смятат за недостойни да наследят и какви права имат наследодателите.

С оглед на горните съображения дадените Указания неправилно и незаконосъобразно тълкуват чл. 170, ал. 1 от КСО в смисъл, че кръгът на наследниците, имащи право да наследят натрупаните средства по индивидуалната партида на наследодателя са ограничени единствено до изрично изброените в коментираната разпоредба. КФН постановява: *„В чл. 170, ал. 1 от КСО законодателят е очертал кръга на наследниците и е изброил изчерпателно тези от тях, които имат право да получат съответен дял от натрупаните средства в индивидуалната партида на осигуреното лице – това са преживелият съпруг, чиито права възникват по силата на брачната връзка с наследодателя и роднините по права низходяща и права възходяща линия. Това законово разрешение изключва определени кръгове от наследници – съребрените роднини и наследниците по завещание и предвижда средствата на починалото осигурено лице да преминат само в имуществената сфера на най-близките членове на семейството.“*

Този извод е неверен, първо, защото именно законодателят е препратил към реда на наследяване, регламентиран в ЗН, чиято уредба не предвижда такива ограничения и второ – поради факта, че възприемайки даденото в Указанията тълкуване се ограничават незаконосъобразно права на граждани, уредени в нормативни актове, които несъмнено имат по-висока юридическа сила от указания на определен държавен орган.

Направеното тълкуване на чл. 170, ал. 1 от КСО в частта *„При смърт на осигуреното лице на наследниците, преживелия съпруг, низходящите или възходящите, се изплащат еднократно...”*, е наложил извода, че законодателят е направил разграничение на лицата, имащи качеството наследници и лица – преживелия съпруг, низходящите или възходящите, на които коментираната

разпоредба дава правото да наследят натрупаните суми по индивидуалната партида на починалото осигурено лице.

Такова разграничение обаче е напълно неправилно и противоречащо на чл. 5, чл. 6, чл. 7 и чл. 9 от ЗН, от които е видно, че лицата – преживелият съпруг, низходящите или възходящите, **са наследници по закон и са част от по-широкото понятие „наследник” по смисъла на ЗН, в което влизат и лица, наследници по завещание.** Вярно е, че текстът на разпоредбата не е изцяло прецизен, но основна задача на Указанията е да разяснят всички неясноти в прилагането на законовата уредба. Това обаче не може да става чрез ограничаване на права на гражданите, каквито самото законодателство не предвижда. Възприетите Указания създават очевидно противоречие, тъй като правният режим на наследствените правоотношения се урежда от ЗН, към който препраща и самият КСО, но същевременно неоснователно КФН тълкува препращащата разпоредба на чл. 170, ал. 1 от КСО като предвиждаща допълнителни ограничения, противоречащи на установения ред и ограничаващи основни права на лицата.

Ограниченията на основните права на гражданите засягат както правото на осигуреното лице-наследодател да се разпорежи с имуществото си, от което са част натрупаните парични средства по индивидуалната му партида, така и правото на наследниците да получат това имущество. Конституционният съд приема в Решение № 1 от 1.03.2012 г. на КС по к. д. № 10/2011 г., че елиминирането или редуцирането на съдържанието на основни права е недопустимо, тъй като нарушава принципа на правова държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. А правото на наследяване и по-конкретно правото на осигуряващото се лица да се разпорежда с натрупаните суми по индивидуалната си партида, като част от патримониума му, върху които той има право на собственост, се ограничават с така даденото тълкуване на чл. 170, ал. 1 от КСО чрез Указанията на КФН.

Поради изложените по-горе съображения направеното тълкуване от КФН на чл. 170, ал. 1 от КСО в посочения смисъл засяга правата на наследодателя и на наследниците, като погрешно приема, че законодателят е ограничил правото на наследяване на средствата по индивидуалната партида до преживелия съпруг, низходящите или възходящите, изключвайки всички останали лица с качеството „наследник“, въпреки че Кодексът препраща изрично към ЗН. Ако бъде възприето това тълкуване, би означавало, че законодателят е създал противоречиви, взаимоизключващи се и лишени от смисъл и логика правни норми в нарушение на принципа на правовата държава, тъй като не позволява качествената регулация на обществените отношения на практика (Решение № 5 от 2000г. по к.д. № 4/2000г., Решение № 10 от 2009г. по к.д. № 12/2009г., Решение № 7 от 2011г. по к.д. № 21/2010г., Решение № 1 от 2018г. по к.д. 3/2017 и др.). В допълнение ограничаването на основни права на гражданите не може

да става чрез указания на държавен орган, когато същите са гарантирани на законово и конституционно ниво.

Двусмислието, неразбираемостта и практическата неприложимост на тълкуването, дадено с Указанията, се дължи и на факта, че чрез него са изключени братята и сестрите от кръга на наследниците, които могат да получават средствата по индивидуалната партида на наследодателя.

С оглед на това Указанията са неправилни и незаконосъобразни, като противоречащи на изискванията за последователност и правна предвидимост на законовата уредба, а поради това и на правната сигурност и влизат в противоречие с нормативната уредба, която тълкуват. Според постоянната практика на Конституционния съд на Република България правната сигурност и стабилността на правната уредба са характеристики на правовата държава и спомагат за предвидимостта на регулирането на обществените отношения. Правната сигурност изисква и последователност на правното регулиране, като тълкуването на нормативните актове следва да има за цел единствено улеснение на тяхното прилагане, но не и да създава противоречия.

С даденото тълкуване в Указанията са нарушени и изискванията за материална справедливост, поради лишаването на братята и сестрите от възможността да наследят натрупаните средства по индивидуалната партида на своя наследодател при липса на други наследници от по-преден ред или заедно с възходящите наследници от втора или по-горна степен в изпълнение на правния режим по чл. 8, ал. 1 и ал. 2 от ЗН, към който препраща самият чл. 170, ал. 1 от КСО.

С оглед на гореизложеното, Указанията на КФН по тълкуването и прилагането на чл. 170, ал. 1 от КСО са напълно неправилни, несправедливи и неоправдани от гледна точка на общия режим на наследяване, общата уредба на конституционните принципи в горепосочените аспекти и на самата законова уредба на КСО.

На следващо място, Указанията приемат и че ограничението на правата на гражданите е с оглед целта на набиране на средствата по индивидуалната партида, а именно *„получаване на пенсия – допълнителна пожизнена или срочна професионална“*. Това обаче не означава, че характеристиките на правото върху тези средства се изменят или губят силата си.

Правото върху тези парични средства е част от патримониума на лицето-наследодател, дължащо се на съществуването на два модела на осигуряване – социален (обществен) и либерален (частен), потвърдено и от Решение № 9 от 2017 по к.д. 9/2016г на КС на РБ. Уреденият в Конституцията модел на осигуряване е социалният (обществен) модел. При либералния модел на

осигуряване, Конституционният съд приема, че става въпрос не за обществено осигуряване, а за частно такова, при което правоотношението възниква между осигуряващото се лице и осигуряващия. В същото Решение № 9 от 2017 по к.д. 9/2016г. е постановено, **че субективното право при либералния модел не е от вида на социалните права, то е имущественно облигационно право**. Конституционната юрисдикция счита, че допълнителното социално осигуряване по чл. 1, т. 2 от КСО е модел на либерално осигуряване. Разглежданата норма на чл. 170, ал. 1 от КСО е част от правната уредба на допълнително социално осигуряване, от където следва, че партидите във фонда са индивидуални, а средствата, които се трупат в тях са собственост на конкретното осигуряващо се физическо лице (ФЛ). Т.е. ФЛ притежава право на собственост върху тях и следователно може да се разпорежда, както намери за добре, тъй като правомощието на разпореждане е задължителен елемент от имуществените субективни права, каквото безспорно е правото на собственост.

С оглед на това всяко лице е свободно да се разпорежда с имуществото си след смъртта си в полза на всяко лице, което прецени, че следва да получи наследство в качеството си на негов наследник. Законово ограничение за разпореждане с имуществото от наследодателя е предвидено в Закона за наследството чрез регламентацията на правото на запазена част на низходящи, родители или съпруг на наследодателя по чл. 28 от Закона, но същевременно в чл. 28, ал. 2 от ЗН е предвидено, че наследодателят е свободен да се разпорежда с наследството си стига да не увреди запазената част на наследниците си. **Т.е. осигуреното лице-наследодател е свободно да се разпорежда както намери за добре с паричните средства, които са натрупани по индивидуалната му партида, в полза на всяко лице, което избере за свой наследник, стига да не уврежда запазената част на посочените в чл. 28, ал. 1 от ЗН наследници чрез завещание**. А ако не е оставило завещание, то тези средства влизат в наследствената маса и се разпределят по общите правила за наследяване по закон по Глава втора от ЗН.

В подкрепа на извода относно характера на правото върху паричните средства по индивидуалната партида е Решение № 7 от 2011г. на Конституционния съд, което еднозначно приема, че субективното право на гражданите в частното осигуряване е имуществено право и има парична стойност. Като имуществено право то не само влиза в обхвата на наследствената маса на всяко едно лице, както бе разяснено по-горе, но се ползва и с конституционноправната защита на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията.

Исключването от кръга на наследници, които могат да получат тези средства, на братята и сестрите, а и на лица, в полза, на които те са били оставени чрез завещание от наследодателя чрез приетото тълкуване на чл. 170, ал. 1 от КСО с Указанията на КФН води до незаконосъобразно прилагане на

обсъжданата норма и нарушаване на основни принципи на системата на наследяване и на закрилата върху правото на собственост както на законово, така и на конституционно ниво.

Правото на наследяване също е ограничено, тъй като според конституционната съдебна практика неговото съдържание обхваща на първо място, правото на всяко дееспособно лице да се разпорежи с имуществото си чрез завещание. Освен това в българското законодателство се тълкува изявената в завещанието воля, тъй като по правило тази воля се установява след смъртта на завещателя.

С оглед на горното, с Указанията правото на наследяване върху натрупаните парични средства по индивидуалната партида на наследодателя е ограничено, от една страна, защото той има правото да се разпорежи с това си имущество за след смъртта си, като го остави в наследство на избрано от него лице, което може и да не е едно от посочените в чл. 170, ал. 1 от КСО лица – преживелия съпруг, низходящите или възходящите, а от друга страна се ограничава правото на наследяване от гледна точка на едно лице да получи и да приеме дадено наследство от своя наследодател, без значение дали това лице го е получило в качеството му на законен наследник, каквито биха били братята и сестрите на наследодателя, или го е получило по завещателно разпореждане, а няма законова пречка лицето да бъде и наследник по закон и по завещание едновременно. Поради тези съображения липсва правна норма от конституционен или законов характер, която да препятства наследяването на паричните средства по индивидуалната партида във фонда. Доколкото нормата на чл. 170, ал. 1 от КСО не е абсолютно прецизна, тъй като едновременно посочва общото понятие наследник и конкретни лица, притежаващи тази характеристика, препращайки и към Закона за наследството, именно тълкуването ѝ с цел разясняване на вложения смисъл следва да е прецизно и да спазва всички относими към дадения кръг обществени отношения нормативни актове и да отговаря на смисъла на закона.

С оглед гореизложеното, Висшият адвокатски съвет Ви моли да отмените Указания относно тълкуване и прилагане на чл. 170, ал. 1 от КСО, приети с Решение по Протокол № 6 от 11.02.2004г. на заседание на Комисията по финансов надзор, тъй като са неправилни и незаконосъобразни, като бъдат приети нови указания по тълкуването и прилагането на чл. 170, ал. 1 от КСО, отговарящи на нормативната уредба и смисъла на закона.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА