



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Изх. № 1029-40-3255#1

Дата 11.10.2021г

С.к. № 431 КЛ  
Дата 13.10.21г.

ДО  
ПРОФ.Д.Ю.Н. БОРИС ВЕЛЧЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

На Ваш № 215КД/14.09.2021 г.

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ  
ОТ НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ  
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ ИВАЙЛО ИВАНОВ – УПРАВИТЕЛ  
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 14/2021 Г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

В Националния осигурителен институт (НОИ) с вх. № 1029-40-3255 от 15.09.2021 г. е получено копие от искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване (КСО), ведно с препис от определението на Съда от 14 септември 2021 г. по конституционно дело № 14/2021 г.

В изпълнение на предоставената ни възможност и в определения от Съда срок, изразявам следното становище:

**Националният осигурителен институт не споделя твърдението на омбудсмана на Република България, че посочената норма в частта „пожизнено“ противоречи на Конституцията на Република България и по конкретно на разпоредбите на чл. 6, ал. 1 и ал. 2, чл. 16, чл. 4, ал. 1 и ал. 2 и на Преамбюла на Конституцията.**

Разпоредбата на чл. 68а, за която се иска установяване на противоконституционност, е ситуирана в Част първа „Държавно обществено осигуряване“, Глава шеста „Задължително пенсионно осигуряване“, Раздел I „Пенсии за осигурителен стаж и възраст“. Систематично нормата следва чл. 68 „Придобиване право на пенсия“ и е наименувана „Пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер“. В своята алинея 1 тя предвижда, че лицата, които имат изискуемия осигурителен стаж по чл. 68, ал. 2, могат по тяхно желание да се пенсионират до една година по-рано от възрастта им по чл. 68, ал. 1. Пенсията се отпуска от датата на заявлението и се изплаща в намален размер пожизнено.

Съгласно ал. 2 на чл. 68а лицата, на които е отпусната пенсия по ал. 1, нямат право на пенсия по чл. 68, ал. 1, 2 и 3 от КСО.

На основание ал. 3 на чл. 68а при преизчисляване на пенсията по ал. 1 процентът на намаление, определен съгласно чл. 70, ал. 14 от КСО, не се променя.

Съгласно чл. 70, ал. 14 от КСО размерът на пенсията по чл. 68а се намалява с 0,4 на сто за всеки недостигащ на лицето месец до навършване на възрастта му по чл. 68, ал. 1.

Видно както от систематичното място на нормата, така и от наименованието и нейното съдържание, тя е специална по отношение на общите разпоредби, касаещи придобиването на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст (регламентирани в чл. 68 от КСО), отпуска се на специални основания, поради което и нейният размер се определя по различен начин. Неговото изчисляване, както и възприемането на подхода, че размерът на пенсията остава намален пожизнено не е самоцелно, а почива на основания, намиращи своя генезис както в структурата и принципите на осигурителната система (прогласени в чл. 3 от КСО), така и в съблюдаването на общия правен принцип на равенство и избягване на неравнопоставеното третиране на лицата.

Изводът за особената правна природа на чл. 68а може да бъде направен, на първо място, ако бъде проследена историята и целите при създаването на нормата.

Член 68а от КСО е създаден като част от пенсионната реформа, реализирана с измененията, приети със Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ЗИДКСО, обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.), поради което не може да се разглежда изолирано, а трябва да се държи сметка за причините и целите за неговото създаване и за взаимовръзката му с останалите разпоредби, касаещи пенсионната система.

Видно от мотивите към законопроекта, с него се създава цялостна правна рамка на усъвършенствания пенсионен модел, като се въвеждат краткосрочни и дългосрочни мерки за финансовата стабилност на пенсионната система. Една от целите на посочените изменения е постепенното увеличаване и изравняване през 2037 г. на стандартната пенсионна възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО за жените и мъжете – на 65 години, като след достигане на тази възраст е предвидено да се въведе автоматичен механизъм за повишаване на възрастта за пенсиониране спрямо промените в продължителността на живота. Прието е също така увеличаване на изискуемия осигурителен стаж за пенсиониране по чл. 68, ал. 2 от КСО за работещите при условията на най-масовата трета категория труд до достигане на 40 години за мъжете и на 37 години за жените.

Тези промени – както за повишаване на възрастта за пенсиониране, така и за повишаване на необходимия стаж при лицата от масовата трета категория труд, са продиктувани на първо място от предизвикателствата пред икономиката в средносрочен и в дългосрочен аспект – от намаляване на икономически активното население, от негативните демографски тенденции в страната, от потенциала за икономически растеж. На следващо място те следват и Националната стратегия за демографско развитие на населението на Република България (2012 – 2030 г.), и Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012 – 2030 г.), приета с Протокол № 24.2 на Министерския съвет от 20.06.2012 г.

Измененията в чл. 68 от КСО са извършени и в изпълнение на т. 2 от Препоръката от 8 юли 2014 г. на Съвета на Европейския съюз относно Националната програма за реформи на България за 2014 г., съдържаща становище относно Конвергентната програма на България за 2014 г. (2014/С 247/02) и препоръка за предприемане на следните действия през периода 2014 – 2015 г.:

„Приемане на дългосрочна стратегия за пенсионната система със следните параметри:

- да продължава планираното годишно увеличение на законоустановената пенсионна възраст;
- да създаде механизъм за обвързване на законоустановената пенсионна възраст с очакваната продължителност на живота в дългосрочен план;
- да се премахне постепенно възможността за ранно пенсиониране;
- да се въведе еднаква пенсионна възраст за мъжете и за жените и да се прилагат активни политики по заетостта, които да позволяват на по-възрастните работещи да останат по-дълго на пазара на труда“.

В същото време, при изготвянето през 2015 г. на измененията в пенсионното законодателство, е отчетена и друга ясно изразена тенденция в пазара на труда – големите

трудности на хората в предпензионна възраст да намерят работа. В тези случаи, когато лицата отговарят на изискванията за положен осигурителен стаж с определена продължителност, е възприето, че е необходим механизъм, който при тяхно желание, да осигурява получаването на пенсия за осигурителен стаж и възраст на по-ниска от общата пенсионна възраст. Целта е осигуряването на средства за издръжка за период до една година и избягване на социалното изключване на лицата, които имат изискуемия осигурителен принос, но не са навършили общата пенсионна възраст. Именно поради това е създаден и чл. 68а от КСО. С оглед изпълнението на заложените приоритети той внася необходимия баланс.

Съществуването на разпоредбата обаче не бива и не може да води до заобикаляне на закона и до използване на по-благоприятни условия от тези за останалите пенсионери, което следва от принципите за равнопоставеност и солидарност в държавното обществено осигуряване. Именно поради това е възприет подходът размерът на пенсията по чл. 68а от КСО да бъде намален по определен ред пожизнено.

Самият размер на намалението с по 0,4 процента за всеки месец от недостигащото време до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО, но не повече от 4,8 процента, не е избран самоцелно. Видно и от мотивите на ЗИДКСО, *„от актюерска гледна точка размерът на намалението е коректен, тъй като общата сума на пенсиите, която би получило лицето до края на живота си в случай на пенсиониране при навършване на законовата пенсионна възраст и в случай на пенсиониране с една година по-рано, но с намален размер, е приблизително еднаква“*.

В този смисъл, именно чрез използването на инструмента на намалението на размера на пенсията пожизнено, се гарантира не само прогласения в Преамбюла на Конституцията на Република България принцип на справедливостта, но и принципите на солидарност и равнопоставеност на осигурените лица, предвидени в чл. 3 от КСО.

След като правото на труд е изконно и конституционно гарантирано в чл. 48 от Конституцията, то не може да бъде ограничавано по какъвто и да било начин. Поради това гражданите свободно могат да полагат труд не само след навършване на пенсионна възраст, но и след като им е отпусната пенсия, в това число и на основание чл. 68а от КСО.

В случай че бъде възприет подход, при който намалението на пенсията се определя само за времето до навършване на общата пенсионна възраст, но не и пожизнено, това ще представлява стимул за заобикаляне на закона от всички осигурени лица и на практика ще доведе до снижаване на пенсионната възраст с една година, с което се обезсмисля проведената в последните години пенсионна реформа.

Такова тълкуване не само не би съответствало на целта на закона, но би поставило в по-неблагоприятно положение всички останали пенсионери, които след влизане в сила на разпоредбата от 01.01.2016 г. са имали право на пенсия по чл. 68а от КСО, но са изчакали да изпълнят общите условия по чл. 68 от КСО.

Именно поради това и не могат да бъдат споделени съображенията в искането, според които разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 от КСО в частта „пожизнено“ противоречи на принципа на правовата държава, на изискването за спазване на принципа на правната сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на законодателните решения. Подобно решение би поставило на сериозно изпитание стабилността на пенсионната система, предвид обстоятелството, че би увеличило значително броя на лицата, които биха се възползвали от разпоредбата.

Не могат да бъдат споделени и съображенията, изложени в искането за установяване на противоконституционност, по отношение на аналогията с правното положение „на лицата, имащи право на ранно пенсиониране, които според КСО ще получават намаления размер на пенсиите си само до навършване на възрастта им по чл. 68, ал. 1 от КСО, а не пожизнено“. Като пример са посочени преживелите съпрузи и лицата, които имат право на професионална пенсия.

Необходимо е да бъде отбелязано, че посочените категории лица сериозно се различават от лицата с право на пенсия по чл. 68а от КСО. Те придобиват право на пенсия по

различен ред и на различни правни основания и не могат да бъдат сравнявани, тъй като не са в съпоставимо правно положение, поради следното:

Режимът на наследствените пенсии е уреден в чл. 80 и следващите от КСО. На основание чл. 80, ал. 1 от КСО личните пенсии могат да преминават в наследствени, с изключение на пенсиите за гражданска инвалидност, социалните пенсии за старост, социалните пенсии за инвалидност и персоналните пенсии. Съгласно ал. 2 на същия текст право на наследствена пенсия имат децата, преживелият съпруг и родителите.

Нормата на чл. 81, ал. 1 от КСО предвижда, че наследствената пенсия се определя в процент от полагащата се лична пенсия на починалото осигурено лице, като при един наследник тя е в размер на 50 на сто от пенсията на починалия; при двама наследници – 75 на сто, а при трима и повече наследници – 100 на сто. На основание чл. 81, ал. 2 от КСО наследствената пенсия се отпуска общо на всички лица, които имат право на тази пенсия и се разпределя поравно между тях. Минималният размер на наследствената пенсия не може да бъде по-малък от 75 на сто от минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година.

Съгласно чл. 82, ал. 2 от КСО преживелият съпруг има право на наследствена пенсия 5 години по-рано от възрастта му по чл. 68, ал. 1 или преди тази възраст, ако е неработоспособен.

Видно от чл. 101, ал. 1 от КСО преживелият съпруг не може да получава едновременно лична и наследствена пенсия, поради което, след навършване на възрастта му по чл. 68, ал. 1 от КСО той има право да получава или наследствена пенсия, изчислена по посочения начин, или лична пенсия, ведно с добавка по чл. 84 от КСО – което е по-благоприятно за него.

От анализа на посочените разпоредби е видно, че по своята правна природа наследствената пенсия, изплащана на преживелия съпруг е съвършено различна от личната пенсия по чл. 68а от КСО. Правото на пенсия по чл. 68а е лично право, което е предпоставено от осигурителния принос на правоимащото лице, докато правото на наследствена пенсия е производно право, което съществува само дотолкова, доколкото починалият е получавал или имал право на определен вид пенсия.

Отделно от това изцяло невярно е твърдението, че преживелият съпруг получава пенсия в „намален размер“ само до навършване на възрастта му по чл. 68, ал. 1 от КСО, а не пожизнено, както е в оспорената норма на чл. 68а от КСО. Първо, при наследствените пенсии изобщо не може да се говори за намален размер, защото те се определят по самостоятелни нормативни правила, които не предвиждат намаление, а дават право на процент от пенсията на починалия. Второ, възможно е размерът на наследствената пенсия да е по-благоприятен от размера на личната пенсия на преживелия съпруг, ведно с „вдовишката“ добавка към нея, като в този случай наследствената пенсия може да му се изплаща пожизнено. Трето, ако преживелият съпруг не е упражнил правото си на лична пенсия или не е придобил такова право, той ще получава отпуснатата му наследствена пенсия също пожизнено в определения ѝ размер съгласно чл. 81, ал. 2 от КСО.

По сходни съображения неоснователно и необосновано се явява и твърдението на омбудсмана за неравностойно третиране на лицата по чл. 68а от КСО, спрямо лицата с право на „професионална пенсия“.

Тук е важно да бъде отбелязано, че правото на „професионална пенсия“ е регламентирано в Част втора „Допълнително социално осигуряване“, Дял втори „Допълнително задължително пенсионно осигуряване“ на КСО. Съгласно разпоредбата на чл. 168 от КСО правото на този вид пенсия възниква само за определен кръг лица, които имат осигурителен стаж от първа и/или втора категория труд, положен след 31 декември 1999 г., и са навършили определена в закона възраст. На основание чл. 127, ал. 2 от КСО тези лица подлежат на допълнително задължително пенсионно осигуряване в професионален пенсионен фонд, действащ на капиталово-покривен принцип, от който фонд при изпълнение на горепосочените правопораждащи предпоставки им се отпуска и изплаща професионалната пенсия за ранно пенсиониране. По силата на чл. 168, ал. 3 от КСО, този вид пенсия се изплаща

на лицето до навършване на възрастта му по чл. 68, ал. 1 от КСО и не може да се получава заедно с лична пенсия за трудова дейност или със социална пенсия за инвалидност от държавното обществено осигуряване. Размерът на срочната пенсия за ранно пенсиониране се определя от: натрупаните средства в индивидуалната партида на осигуреното лице; срока на получаване на пенсията; техническия лихвен процент, одобрен от Комисията за финансов надзор. Така определеният размер не подлежи на намаление по никакви нормативни правила. От цитираната нормативна уредба е видно, че както осигуряването в професионален пенсионен фонд, така и пенсията по чл. 168 от КСО има коренно различна правна природа от осигуряването в ДОО и от пенсията по чл. 68а от КСО, поради което е недопустимо да се твърди, че е налице каквото и да е неравностойно положение между лицата, получаващи съответните видове пенсии.

В различно, и поради тази причина - несъпоставимо правно положение, са и пенсиите по чл. 68а от КСО и спрямо пенсиите, изплащани на учителите по реда и при условията на чл. 69в от КСО.

На основание ал. 1 на чл. 69в от КСО учителите придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст при навършване на възраст 57 години и 10 месеца от жените и 60 години и 10 месеца от мъжете и учителски осигурителен стаж 25 години и 8 месеца за жените и 30 години и 8 месеца за мъжете. От 31 декември 2016 г. в нормата е предвидено и поетапно увеличаване на възрастта от първия ден на всяка следваща календарна година.

Съгласно ал. 2 от същата разпоредба на лицата по ал. 1 се изплаща срочна пенсия за ранно пенсиониране от Учителския пенсионен фонд в размер, определен по реда на чл. 70 от КСО и намален с 0.1 на сто за всеки месец, недостигащ на лицето до навършване на възрастта му за придобиване право на пенсия по чл. 68, ал. 1 от КСО.

Видно от горното, пенсията по чл. 69в е изцяло целева, отпуска се на ограничен кръг лица и то при наличието на положен стаж при специфични условия.

Легалната дефиниция на понятието учителски стаж се съдържа в чл. 19 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС). В нея подробно са описани длъжностите и дейностите, както и заведенията, в които те следва да са положени, за да бъде зачетен един стаж за учителски.

Изричният и изчерпателен текст на чл. 19 от НПОС отново показва, че изискванията за отпускане на пенсия по чл. 69в от КСО, както и за зачитане на учителски стаж са изключително специфични, поради което не са общоприложими и не могат да бъдат сравнявани с изискванията за придобиване право на пенсия по чл. 68а, по отношение на които няма никакви допълнителни условия, освен стажът да се зачита за осигурителен по смисъла на чл. 9 от КСО.

Важно е да бъде отбелязана и още една разлика между учителските пенсии и пенсиите по чл. 68а от КСО. За периода от датата на отпускането до датата на навършване на възрастта на лицето по чл. 68, ал. 1 от КСО учителските пенсии се изплащат от отделен фонд - Учителския пенсионен фонд, на основание чл. 69в, ал. 2 от КСО във връзка с чл. 19, ал. 6 от НПОС. Видно от изричната разпоредба на чл. 19, ал. 6, изр. 2 от НПОС след навършване на тази възраст пенсията на учителите за осигурителен стаж и възраст се изплаща в пълен размер, но вече от фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване.

На основание чл. 2, ал. 2, т. 2 от КСО лицата, които подлежат на държавно обществено осигуряване, се осигуряват във фонд „Пенсии“ за инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт. На основание ал. 6 от същата разпоредба учителите се осигуряват за старост и в Учителския пенсионен фонд с отделна осигурителна вноска, която е изцяло за сметка на осигурителя (чл. 6, ал. 7 от КСО).

Цитираните норми показват друга особено съществена разлика между пенсиите по чл. 69в и тези по чл. 68а от КСО. Докато пенсиите по чл. 68а се изплащат на всички осигурени лица от сумите от фонд „Пенсии“ (съгл. чл. 22 от КСО), учителските пенсии за периода до достигането на общата пенсионна възраст се изплащат от специален, нарочен фонд – Учителския пенсионен фонд. Средствата в него обаче не се набират от осигурителните вноски

на всички осигурени лица (лични и за сметка на работодателя), а от допълнителна осигурителна вноска, заплащана изцяло от работодателя.

От горното отново следва различното правно положение на посочените групи лица и невъзможността правото на срочната учителска пенсия в намален размер да обоснове изплащането в намален размер на пенсията по чл. 68а да бъде за определен срок, а не пожизнено.

Не без значение за повдигнатия с искането на омбудсмана спор е приетото по сходен въпрос от Конституционния съд в решение № 21 от 15 юли 1998 г. по конституционно дело № 18/1997 г. В мотивите на същото изрично е посочено, че „разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява правото на обществено осигуряване и социално подпомагане. Правото на пенсионно осигуряване, като вид социално осигуряване, се обхваща и защитава от тази разпоредба. То принадлежи към основните права на гражданите и е неотменимо.

Конституционната разпоредба обаче не определя условията и реда за неговото възникване и осъществяване. Оттук следва, че конституционният законодател е оставил тези въпроси, към които спада и въпросът за **размера на пенсионните плащания**, за отговор от закона. **Законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на основния закон“.**

В настоящия случай не е налице несъответствие с принципите и изискванията на основния закон, напротив – правилото на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване стриктно е съобразено с принципите на справедливостта и равенството, в това число и на осигурените лица, осигурява равностойно третиране, следи за предвидимостта и правната сигурност и способства за запазването на стабилността на пенсионната система.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложените аргументи, моля да отхвърлите изцяло искането омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване, като постановите, че същата не противоречи на Конституцията на Република България.

**УПРАВИТЕЛ:**

**ИВАЙЛО ИВАНОВ**