



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 463 КД
Дата 28.10.2021

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-12
.....
..... 28.10..... 2021 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 14 за 2021 г., одобрено с Решение № ...756..... на Министерския съвет от 2021 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(**Стефан Янев**)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 14 за 2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 14 септември 2021 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 14 за 2021 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изречение второ в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Съгласно чл. 68а, ал. 1 гражданите по тяхно желание и при наличие на изискуемия осигурителен стаж по чл. 68, ал. 2 от КСО могат да се пенсионират до една година по-рано от възрастта им по чл. 68, ал. 1 от КСО, като пенсия им се отпуска и изплаща пожизнено в намален размер. Разпоредбата е оспорена в искането с твърдението, че в частта „пожизнено“ тя противоречи както на Преамбюла, така и на съответно установените в чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 6, ал. 1 и 2 и чл. 16 на Конституцията на Република България принципи на правовата държава, равенството на гражданите пред закона и защитата на труда.

Според вносителя на искането предвиденото в чл. 68а, ал. 1, изречение второ от КСО пожизнено запазване на намаления размер на пенсията, отпусната при условията на ранно пенсиониране, се явява несправедлива тежест за пенсионера и е непропорционално на недостига в основанията за възникване на правото му на пенсия, затова разпоредбата в тази част противоречи на прокламирания в чл. 4 от Конституцията принцип на правовата държава в неговия материален аспект (изискването за материална справедливост). Противоречието на атакувания текст с конституционния принцип на равенството на гражданите пред закона е аргументирано с твърдението, че законът поставя пенсионерите се при условията на чл. 68а, ал. 1 от КСО лица в по-неблагоприятно положение спрямо две категории пенсионери – спрямо други лица в хипотезата на ранно пенсиониране, получаващи пенсия в намален размер само до навършване на възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО, както и спрямо лицата, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст пожизнено в пълен размер. Предвид това, че използването на законовата възможност за по-ранно пенсиониране се предпоставя от наличието на изискуемия осигурителен стаж по чл. 68, ал. 2 от КСО, в искането се поддържа, че с оглед на определената за него пожизнено намалена пенсия част от положения от гражданите труд, за който са удържани осигуровки, остава без гарантираната в чл. 16 от Конституцията защита на труда. С оглед на справедливостта като общочовешка ценност, прокламирана в Преамбюла на Конституцията, омбудсманът на Република България застъпва разбирането, че намалената пенсия при ранното пенсиониране не следва да бъде пожизнена, а само за периода до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО.

Министерският съвет счита искането за необосновано и неоснователно, във връзка с което излага следните съображения по съдържащите се в него твърдения:

Относно противоречието с конституционната защита на труда

Считаме, че защитата на труда, дадена в чл. 16 от основния закон, е конституционен принцип, който не следва да бъде отнесен към законова уредба относно права по пенсионно осигуряване, какъвто е предметът на оспорената пред Конституционния съд разпоредба на чл. 68а, ал. 1 от КСО. На конституционно ниво – в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“, правото на труд и правото на обществено осигуряване, част от което е пенсионното осигуряване, са

изведени поотделно като основни права на гражданите. Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на общественно осигуряване и социално подпомагане, като релевантна по настоящето дело е първата част на текста. „Правото на общественно осигуряване е отделно конституционно право, каквото е и правото на труд (чл. 16 и чл. 48, ал. 1)“ - Решение № 12 от 25 септември 1997 г. по к.д. № 6/1997 г., поради което то се ползва със самостоятелна конституционна защита. Затова въпросът за конституционностьта на чл. 68а, ал. 1, изречение второ от КСО, в частта „пожизнено“ подлежи на разрешаване не и с оглед съпоставянето му с чл. 16 или чл. 48, ал. 1 от Конституцията, а единствено спрямо конституционния текст на чл. 51, ал. 1. А както посочва Конституционният съд, „Държавата има широка свобода за начина на определяне на пенсиите и пенсионната възраст и те често са предмет на законодателни промени, обосновани от възможностите на бюджета. Носител на конституционното правомощие да извършва промени в правната уредба на пенсионното осигуряване е законодателят, като размерът на пенсиите зависи от неговите разбирания и от отделените с тази цел финансови средства на държавата. Правото на гражданите на пенсия не съдържа имплицитно определен размер на пенсията, нито реализиране на правото при най-изгодни условия относно осигурителен стаж и възраст“ - Решение № 8 от 27 юни 2017 г. по к.д. № 1/2017 г. Законодателното решение в чл. 68а, ал. 1, изречение второ от КСО, предвиждащо пожизнено запазване на намаления размер на пенсията за лицата, упражнили право на по-ранно пенсиониране, изцяло съответства на това разбиране на Конституционния съд относно правото на пенсионно осигуряване като част от конституционното право на общественно осигуряване.

Относно противоречието с конституционния принцип на равенството на гражданите пред закона

Прилагането от публичната (законодателната) власт на конституционния принцип на равенство изисква в рамките на правното регулиране законът да третира „еднаквите еднакво“ - Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к.д. № 13/2010 г.; Решение № 4 от 20 април 2021 г. по к.д. № 1/2021 г. Считаме, че с приемането на разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изречение второ от КСО Народното събрание не нарушава произтичащото от принципа на равенството пред закона свое задължение за равно третиране - нито спрямо други лица в хипотеза на ранно пенсиониране, получаващи пенсия в намален размер до навършване на възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО, нито спрямо лицата,

придобили право на пожизнена пенсия за осигурителен стаж и възраст в пълен размер:

Атакуваната разпоредба е с предмет на регулиране пожизнена пенсия в намален размер като част от основното задължително пенсионно осигуряване, а по принцип професионалната пенсия, която се получава от лица при ранно пенсиониране в намален размер само до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО, е от допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Съгласно действащото законодателство единствената група осигурени лица с права на ранно пенсиониране и срочна пенсия в намален размер до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО са учителите. Учителите обаче се осигуряват не само по основното задължително пенсионно осигуряване (чрез вноски по фонд „Пенсии“), но и допълнително - чрез задължителни осигурителни вноски в специално създадения за целта Учителски пенсионен фонд. Затова за разлика от лицата, осигурени само по основното задължително пенсионно осигуряване, тяхната срочна пенсия в намален размер при по-ранно пенсиониране е от Учителския пенсионен фонд, а при навършване на общата пенсионна възраст те придобиват право на пожизнена пенсия в пълен размер, платима от фонд „Пенсии“, както и на добавка към нея от Учителския пенсионен фонд. Не са еднакви, а различен е кръгът на лицата с права само по основното задължително пенсионно осигуряване и на лицата с права и по допълнителното задължително пенсионно осигуряване от професионален пенсионен фонд, както различно е и тяхното участие и принос в задължителното пенсионно осигуряване, затова е необосновано между тях да се аргументира неравностойно третиране в нарушение на конституционното изискване за равенство на гражданите пред закона по отношение на тяхната пожизнено или за определен срок намалена пенсия.

Двете пенсии за осигурителен стаж и възраст - в пълен размер по чл. 68, ал. 1 и 2 от КСО и в намален размер по чл. 68а, ал. 1 от КСО, са по основното задължително пенсионно осигуряване, като те се изплащат от фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване, формиран при равни условия на участие на осигурените лица, включително на тези, упражнили право на по-ранно пенсиониране. Нещо повече, разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 от КСО е адресирана към всички лица, които придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, като за тези лица тя създава еднаква правна възможност за по-ранно пенсиониране от общо определената за тях възраст. В рамките на

основното задължително пенсионно осигуряване ранното пенсиониране е установено от законодателя като въпрос на равен и свободен избор за всички лица, които придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, а не като нормативно задължение за определена част от тях, отнемащо им възможността да упражнят правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст в пълен размер и с това поставящо ги в неравностойно положение по отношение размера на получаваната пенсия. Действително един и същ е минимално изискуемият осигурителен стаж при упражняване правото на пенсиониране по чл. 68, ал. 1 и 2 и по чл. 68а, ал. 1 от КСО, но основанието за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст винаги включва като кумулативно условие и елемента „достигната възраст“, която е с до една година по-ниска при ранното пенсиониране, а това предпоставя различно третиране на осигурените лица, възползвали се от тази възможност. Действително пенсията се определя по размер съобразно осигурителния стаж и се дължи като месечно плащане към пенсионера за предварително неопределен период от време, но при по-ранно пенсиониране началният момент на изплащане на пенсията настъпва по-рано, т.е. пенсията в намален размер се дължи за един, макар неопределен, но по-дълъг период. Пожизнено определената пенсия в намален размер за по-дълъг период при ранното пенсиониране преодолява нееднаквото прилагане на закона спрямо осигурените лица, като не ги поставя в по-благоприятно положение от това, ако се пенсионират при условията на чл. 68, ал. 1 и 2 от КСО.

Сама по себе си възможността за по-ранно пенсиониране дава повече права на осигурени при равни условия лица: До навършване на общо определената възраст за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст възползвалите се от тази възможност осигурени лица получават пенсия, макар и в намален размер. Затова пенсионерите, упражнили право на ранно пенсиониране по чл. 68а, ал. 1 от КСО, ще бъдат действително неравно, но неоправдано по-благоприятно третирани от закона, ако за тях отпадне изискването отпуснатата пенсия да е с пожизнено намален размер. Пожизненото запазване на намаления размер на пенсията се атакува в искането на омбудсмана с оглед на принципа на равенството пред закона, но наред с повелята за равно третиране проявна форма на същия този принцип е и забраната за произволно неравнопоставяне. „По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното, при положение че няма същностно оправдание за някакво отклонение.“ - Решение № 1 от 27 януари 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.

Относно противоречието с конституционния принцип на правовата държава и със справедливостта като общочовешка ценност, прокламирана в Преамбюла на Конституцията

Считаме, че пожизненото запазване на намаления размер на пенсията, отпусната при условията на ранно пенсиониране, не противоречи на справедливостта като прокламирана в Преамбюла на Конституцията общочовешка ценност и като материален аспект на конституционния принцип на правовата държава, а е установено като израз на справедливост спрямо всички осигурени лица по основното задължително пенсионно осигуряване, в рамките на което то се осъществява. Според искането пожизнено намалената пенсия е несправедлива тежест за по-рано пенсионираните се лица, непропорционална на недостига в основанията за възникване на това им право, защото те, както и останалите пенсионери, имащи право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, но в пълен размер, „са внесли всичко, което държавата изисква от тях като осигуровки“. Това е така, но тези осигуровки се акумулират във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване и както бе посочено по-горе, от него се изплащат и двата вида пенсии за осигурителен стаж и възраст - както в пълен размер по чл. 68, ал. 1 и 2 от КСО, така и в намален размер по чл. 68а, ал. 1 от КСО, включително намалената пенсия за периода до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО от по-рано пенсионираните се лица. Държавното обществено осигуряване функционира на разходнопокритивен принцип, като за пенсии при по-ранно пенсиониране покрива разходи за един, макар неопределен, но по-дълъг период, включващ до 12 месеца преди общо определената възраст за пенсиониране. Чрез пожизнено намаления размер на пенсиите при ранно пенсиониране се компенсират направените предсрочно разходи за този вид пенсии. Следва да се отбележи, че разпоредбата на чл. 70, ал. 14 от КСО, предвиждаща, че 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., не е атакувана в рамките на настоящото дело с твърдението, че това намаление на пожизнената пенсия е непропорционално на недостига в основанията за възникване на това му право. Но както се посочва в мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално подпомагане, одобрен с Решение № 371 на Министерския съвет от 2015 г., с който по законодателна инициатива на правителството е предложено както

създаването на чл. 68а, така и на чл. 70, ал. 13 (сега ал. 14): „От актюерска гледна точка размерът на намалението с 0,4 на сто за всеки недостигащ месец е коректно, 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.“

Следователно пропорционално на недостига в основанията за възникване на правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст е пожизнено намаленият (с 0,4 на сто за всеки недостигащ месец) размер на пенсията при ранното пенсиониране и с неговото законодателно определяне е изпълнено конституционното изискване за материална справедливост като проява на принципа на правовата държава спрямо лицата, пенсионирали се при условията на чл. 68а, ал.1 от КСО. Напротив, ако предсрочно направените разходи за пенсии при ранно пенсиониране не се компенсират чрез пожизнено намален за тях размер, каквото разбиране се застъпва в искането на омбудсмана, тяхното прехвърляне в тежест на държавното обществено осигуряване, функциониращо на разходнопокривен принцип, би се отразило негативно на възможностите на фонд „Пенсии“ да финансира пенсиите на всички останали осигурени лица, черпеци права от него, с което именно би се нарушила справедливостта като конституционен принцип.

С оглед на изложените аргументи считаме, че искането за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изречение второ в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Стефан Янев)