

ПРАВНО МНЕНИЕ
по к.д. №.14 от 2021 г

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 428 К5
Дата 13.10.21г.

I. По обхвата на основанията за противоконституционност

1. Искането на Омбудсмана по к.д. № 14 от 2021 г. по чл.150, ал.3 и чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията (Конст), отправено до Конституционния съд (КС), е за обявяване противоконституционността на чл.68а, ал.1, изр.2 в частта относно „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване (КСО). Конституционните основанията, посочени в искането са: чл.6, ал.1 и 2, чл.16, чл.4, ал.1 и 2 Конст. и „нейния „Преамбюл.“

2. **Основанието по чл.16 Конст**, съгласно който „Трудът се гарантира и защитава от закона“, се отнася предимно за конституционното право на труд по чл.48 Конст, поради което, според мен, не бива ненужно да се натоварва и с правото на обществено осигуряване по **чл.51, ал.1, предл.1 Конст** (р.№ 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996г.; р.№ 5 от 12 май 2016 г. по к.д. № 2016 г. по к.д. 2 от 2016 г.; р.№ 1 от 16 януари 2018 г. по к.д.№ 3 от 2016 г. и др.). Оспорваната разпоредба е изрично относима към конституционното право на обществено осигуряване. Правото на труд и правото на обществено осигуряване имат връзка помежду си, поради общата им природа на социални права. Но те са съществено различни по съдържанието на благото, което съдържат. Основното право на труд по чл.48 Конст има в основата си гарантирането и защитата на труда на гражданите, с доходите, от които осигуряват ежедневната си издръжка. Разпоредбата на чл.68а КСО е **съставна част** от правото на обществено осигуряване, когато гражданите са в състояние на социална уязвимост. Ето защо конституционността на чл.68а, ал.1 в следващото изложение се преценява от позициите на **чл.51, ал.1, предл.1**, според който **„Гражданите имат право на обществено осигуряване.....“**, и другите основания, посочени в искането, без чл.16 Конст. Конституционният съд не е ограничен от посочените основания в сезиращото искане и съгласно чл.22, ал.1 от Закона за Конституционния съд Съдът е свободен да изоставя някои от посочените основания в искането и да приеме други основания, когато прецени това за необходимо (р.№ 12 от 25 септември 1997 г. по к.д.№ 6 от 1997 г.; р.№ 21 от 15 юли 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г.; р.№ 3 от 13 април 2006 г. по к.д. № 4 от 2006 г.; р.№ 12 от 11 ноември 2010 г. по к.д. № 17 от 2010 г.; р.№

7 от 19 юни 2012 г.; р.№ 5 от 12 май 2016 г.по к.д.№ 2 от 2016 г.; р.№ 1 от 16 януари 2018 г.по к.д.№ 3 от 2017 г. и др.).

3. Сезиращото искане се фокусира върху противоконституционността на „пожизнено“ в чл.68а, ал.1, изр.2 КСО. То е безспорно важно и ще продължи да бъде обсъждано и е в центъра на следващото изложение (вж.по-долу № 7-13).

II. По същество на сезиращото искане

4. Конституционният съд още в р.№ 21 от 15 юли 1998 г. по к.д. №18 от 1997 г. подчертава изрично, че правото на **пенсионно осигуряване е вид обществено осигуряване и негова сърцевина**. Обявява „принадлежността“ му към основните права, и го „защитава“ последователно в своята 30 годишна практика (р.№ 11 от 29 юли 1992 г. по к.д. 18 от 1992 г.; р. № 12 от 25 септември 1997 г.по к.д.№ 6 от 1997 г.; р. № 11 от 30 април 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г.; р. № 5 от 29 май 2000 г. по к.д.№ 4 от 2000 г.; р.№ 7 от 31 май 2011 г. по к.д. № 21 от 2010 г.; р. № 10 от 13 септември 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. ; р. № р.№ 14 от 21 декември 2010 г. по к.д. № 17 от 2010 г.); р.№ 3 от 8 март 2016 г. по к.д. № 6 от 2015 г.; р.№ 8 от 28 юни 2016 г.по к.д. № 9 от 2015 г.; р. № 9 от 6 юли 2017 г. по к.д. № 9 от 2016 г. и др.).

5. Пълният текст на чл.68а, ал.1 КСО (обн. ДВ, бр.61 от 11 август 2015 г., в сила от 1 януари 2016 г.) гласи: „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.**” От редакцията на чл.68а, ал.1 е видно, че тази пенсия има **два основни белега**: а) намален размер; б) пожизнен характер на изплащането ѝ. Всеки от тези белези има „свое“ съдържание.Това налага отделното им разглеждане.

6. **Намален размер** : само накратко - за пълнота на изложението. Особеното за тази пенсия е,че осигуреното лице има необходимият осигурителен стаж за придобиване на правото на пълна пенсия за осигурителен стаж, а именно- за жените 36 години, а за мъжете -39 години. Но не им достига **само „1 година възраст”**. „Възрастта” е също време,но друго, време –възраст. За 2021 г. законовите изисквания за възраст за получаване на пълна пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл.68, ал.1

КСО е 61 години и 8 месеца за жените, а за мъжете - 64 години и 4 месеца за мъжете. При това положение за възникване на правото на пенсия по чл.68а е необходимо наличието на възраст от 60 години и 8 месеца за жените и 63 години и 4 месеца за мъжете. Заради този недостиг на „времето възраст” осигурените лица имат право „по тяхно желание”, а по вярно е да се каже, че са заставени от обстоятелствата на техния личен живот, „1 година” по-рано да се пенсионират, през която ще навършат законно необходимата възраст, но размерът на отпуснатата пенсия ще се намалява с 0.4 на сто за всеки недостигащ на лицето месец до навършване на възрастта му по чл.68, ал.1, или общо за цялата година - 4.8 на сто от отпуснатата пенсия. Оправданието за това е недостигащата „до 1 година” на възрастта на осигурените лица може да се приеме за **пропорционално и съответстващо на справедливостта, като общочовешка ценност**, (р.№ 12 от 25 септември 1997 г. по к.д.№ 6 от 1997 г.; р.№ 21 от 15 юли 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г.; р. № 5 от 29 юни 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.; р.№ 12 от 11 ноември 2010 г. по к.д.№ 15 от 2010 г. и др.).

7. Вторият белег на пенсията по чл.68а, ал.1, изр.2 КСО е **„пожизненото”** и **изплащане**, който е и предмет на искането за неговото обявяване за противоконституционен по чл.149, ал.1, т.2 Конст. Той е и научно „по-любопитен” и интересен, а социално - „по-дълбок” и по - важен за предмета на делото.

В сезиращото искане ключовото понятие „пожизнено” семантично (езиково) е правилно обяснено като „за цял живот”, „докато трае живота”, „доживот.” В това негово описание липсва един елемент- основният, неговата същност, като **„време.”** Този елемент е пропуснат. Той витае в изложението, много рядко, като „срок”, а по често - „дата”, „възраст”, „години” и „месеци”, но не е изрично и ясно назован и артикулиран, като „време.” В стремежа си да следва точно и от близо сезиращото искане, „времето” е пропуснато и в Определението на Конституционния съд от 14 септември 2021 г. за допускане на искането за разглеждане по същество. А това, според мен, е необходимо. Езиково в корена на „пожизнено” е руската дума „жизнь” (живот), в смисъл на **времето** на целия живот, до края на живота на осигуреното лице в контекста на чл.68а, ал.1 КСО. А „времето” в правото има дълбоко мисловно съдържание. Именно то има значение на **правно понятие**, със „сила и власт”, като част от правната норма. (Внушението тук е от определението на Целз (II в.н.е.) - „Да се знаят законите не означава да се владеят техните думи, а тяхната сила и власт.”). През това време от пенсията по чл.68а, ал.1 се изплаща размерът на намалената пенсия с удръжките от нея

(вж. по-горе № 6). Сезиращото искане създава впечатление, че „пожизненото“ е уникален белег на пенсията по чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО. Това не е вярно. Всички пенсии за осигурителен стаж и възраст по чл. 68- 69в, включително и пенсията по чл. 68а се отпускат и изплащат пожизнено при реализирането на **риска старост**. Само състоянието на силна лична уязвимост на осигурените лица е, която ги заставя да поискат отпускането на пенсията по чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО. При съвременните условия на удължаване на средната продължителност на живота, което е изрично закрепено и в чл. 68, ал. 4 КСО, световна тенденция е нарастването на пенсионната възраст, която е характерна и за българското законодателство и изрично закрепена в чл. 68, ал. 4 КСО. (вж. р. № 10 от 13 септември 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г.). „Срочен“ а не „пожизнен“ характер могат да имат само пенсии за инвалидност поради обща болест, трудова злополука и професионална болест, при които, според естеството и степента на инвалидност съществува перспектива за пълно възстановяване на загубената неработоспособност, поради което се предвиждат срокове за отпускането на тези пенсии и за периодично преосвидетелстване, при което може да се стигне и до тяхното прекратяване. Проблемът е, че „пожизненото“ е включено в чл. 68а с.к. (вж. и по-долу № 8-12). Изводът е, **времето** е многопластов и важен фактор, който присъства **дискретно, но осезателно** и в пенсията по чл. 68а, ал. 1, както и при всички други пенсии за осигурителен стаж и възраст, не само чрез възрастта, но и с осигурителния стаж, и трябва да бъде справедливо оценявано.

8. Според мен, правото на пенсия по чл. 68а, ал. 1, изр. 2 противоречи на **общото конституционно право на общественно осигуряване по чл. 51, ал. 1, предл. 1 Конст** (вж. по-горе № 2). То въвежда изключение от правото на общественно осигуряване по правило като право на „пълна пенсия“, и допуска „по изключение“ право на пенсия в намален размер по чл. 68а, ал. 1. Използваната от законодателя целесъобразност при създаването на чл. 68а, ал. 1 не означава произволна уредба на конституционното право на общественно осигуряване, а законова уредба **в съответствие** с Конституцията и нейните ценности. Вярно е, че конституционното право на общественно осигуряване по чл. 51, ал. 1, предл. 1 е с висока степен на правно обобщение, поради което включва цяла поредица от видове и „подвидове“, уредени в Кодекса за социално осигуряване, в условията на законодателна целесъобразност от законодателната власт, в които конституционното право се обективира и реализира и на които те трябва да съответстват, като част от конституционното право на пенсия (р. № 17 от 18 юни 1998

г. по к.д. № 15 от 1998 г.; р.№ 14 от 14 ноември 2000 г. по к.д.№ 12 от 2000 г.; р.№ 4 от 24 септември 2000 г. по к.д. № 12 от 2000 г.; р.№ 14 от 2002 г.; р.№ 10 от 13 септември 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. и др.).Това важи и за правото на пенсията по чл.68а, ал.1 КСО,което се ситуира в центъра на правото на обществено осигуряване.Така го схваща и десетилетната практика на Конституционния съд (р.№ 12 от 25 септември 1997 г.по к.д.№ 6 от1997 г.; р.№ 21 от 15 юли 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г.; р. № 5 от 29 юни 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г. и др.). За съжаление във от сезиращото искане е останала изричната разпоредба на **чл.51, ал.1,предл.1 Конст и „принципът на социалната държава”** по абз 5 от Преамбюла на Конституцията,а те са основни критерии за конституционосъобразност.(р. № 21 от 5 юли 1998 г. по к.д. № 18/1997 г.; р.№ 14 от 23 ноември 2000 г.; р.№ 12 от 11 ноември 2010 г. по к.д.№ 15 от 2010 г. и др.).

9. В пенсионното осигуряване „пожизненото” има **различно правно и социално съдържание** при пенсиите по чл.68, 69-69в КСО, от една страна, и по чл.68а, ал.1 КСО.При пенсиите по чл.68,69-69а с.к. въпреки общо взето ниското ниво на тези пенсии в сравнение с европейските стандарти,поради съществуващата в страната пословична бедност на широки слоеве в обществото,но при спазване на ежегодното им осъвременяване по чл.100 КСО и преизчисляване по чл.102 с.к. и др., тяхното изплащане създава сигурност, макар и на границите на бедността. Обратно, „пожизненото” изплащане на пенсията по чл.68а, ал.1 в намален размер с продължаващи месечни удръжки от нея **не създава сигурност** за достойно преживяване. ” Въведено с добри намерения, чл.68а, ал.1 КСО **се отдалечава** от правото на обществено осигуряване по чл.51, ал.1,предл. 1 Конст.

10. **Продължителното намаляване**, като пожизнено на размера на пенсията по чл.68а,ал.1 в намален размер, в който пенсията е определена, до края на живота на осигуреното лице, е безпрецедентно в българското осигурително право и нарушава конституционният **принцип на справедливост по абз.2** от Преамбюла на Конституцията.То се изразява в още няколко посоки:

а) с напредване на възрастта, лицата с пенсия по чл.68а,ал.1, изразходват все повече средства за лекарства,чийто цени пълзящо се увеличават, а в България те и традиционно са значително по-високи от цените в другите европейски държави включително и в съседните ни държави.Това лишава тези лица от шанса да живеят спокойно и достойно;

б) двете предпоставки- „възраст” и „осигурителен стаж”, за които е прието, че имат равностойно значение се променят. Условно, ако се приеме, че всяко от тях е с по „50 единици” и сборът от тях прави 100 единици, в това съотношение е пренебрегнато водещото значение на наличния осигурителен стаж и плащани осигурителни вноски от осигурените лица с пенсии по чл.68а, ал.1. Обстоятелството, че тези лица са изпълнили, а често пъти и задминали изискването за осигурителен стаж и осигурителни вноски, и за техния реален принос за попълване на пенсионни фондове с осигурителните вноски, които те са правили, се дава превес на „възрастта”: недостигът е само от 1 година „възраст” и представлява $1/36$ за жените и $1/39$ за мъжете - около 2.5 единици. А наличният сборът от възрастта и осигурителния стаж и 97.5% от изискваните 100 точки, поради което „недостигът” е пренебрежително малък, за да му се отдава толкова голямо значение;

в) Активният и определящ фактор е „осигурителния стаж”, осигурителния доход и осигурителните вноски, които осигуреното лице набира, които определят размера на пенсията. Следователно и аритметически пресметнато, в интерес на осигурените лица е по справедливо да отпадне пожизненото намаляване на пенсията по чл.68а, ал.1 КСО.

Важно е изрично да се подчертае, че Конституционният съд сравнително рано в своята практика достигна до разбирането, че може да преценява пропорционалността (съразмерността), свързана с определяне на границите, в които могат да се упражняват правата, и на пределите, в които се допуска ограничаването им (р.№ 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г.; р.№ 20 от 14 юли 1998 г. по к.д.№ 16 от 1998 г. и др.).

11. Основното съдържание на конституционното право на обществено осигуряване е гарантирането на **социалната сигурност** на гражданите в състояние на уязвимост. Тя е проява на сигурността на личността по абз.3 от Преамбюла и чл.4, ал.2 на Конституцията. Предвиденият намален размер на пенсията по чл.68а, ал.1, изр.2 КСО при всяко месечно удържане напомня и потвърждава „пожизнената” **социална несигурност** в и без това ниският размер на пенсията както с периодично повтарящото се удържане на 0.4 на сто от всеки недостигащ месец до навършване на възрастта от пенсионера по чл.68, ал.1 с.к. от намаления размер на пенсията по чл.68а, ал.1 КСО. Тази упорита и дълготрайна повтаряемост действа психически угнетяващо за достойнството на личността на осигурените лица по чл.68а, ал.1 КСО (р.№ 20 от 14 юли 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г.; р.№ 21 от 15 юли 1998 г. по к.д. 18 от 1997 г. и др.).

Тя създава не само продължителна, но и продължаваща до края на живота несигурност в живота на осигурените лица по чл.68а, ал.1,изр.2 КСО.

12. Член 68а, ал.1, изр.2 КСО противоречи на принципа на **правовата държава** по чл.4, ал.1 и 2 Конст.

Специфичното по чл.68а, ал.1 с.з. е,че тази лична пенсия на осигуреното лице е в намален размер,поради което конституционното му право на обществено осигуряване **не е в пълнота осигурено**, както предвижда Конституцията (р. № 13 от 22 юли 1993 г. по к.д. № №13 от 1993 г.; р.№ 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д.№12 от 1997 г.; р.№ 20 от 14 юли 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г. и др.). При определяне на противоречието с правовата държава по чл.4, ал.1 и 2 Конст особено внимание трябва да се отделя на човешкото достойнство, справедливост и правна сигурност на осигуреното лице , като се има предвид, че пенсията по чл.68а, ал.1най-често е единственият източник на доходи за издръжката му (р.№ 1 от 27 януари 2005 г.по к.д. № 8 от 2004 г.; р.№ 7 от 16 юни 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г. ; р.№ и др.).Правовата държава се управлява според Конституцията и законите,които отговарят на духа на Конституцията (р.№ 10 от 3 декември 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.;р.№ 1 от 27 януари 2005 г. по к.д.№ 8 от 2005 г. и др.). Пожизненото удържане от пенсията по чл.68а, ал.1 не отговаря на тези изисквания.

13. Правото на пенсия по чл.68а, ал.1 КСО **противоречи на равенството на всички граждани по достойнство и права, и на равенството им пред закона** по чл.6, ал.1 и 2 Конст по критериите, изчерпателно изброени в ал.2, между които и ограничения на правата или привилегии, основани на и **личното им положение** (р.№ 8 от 4 юли 2012 г. по к.д.№ № 16 от 2011 г.).Тяхното „лично положение” се определя и от правното и социалното им положение на пенсионери по осигурителен стаж и възраст- както пенсионери по чл.68, 69-69в,така и пенсионери по чл.68а, ал.1.То е едно и също лично положение. Равенството пред закона е основно право на гражданите (р.№ 4 от 11 март 2014 г. по к.д. № 12 от 2013 г. ; р.№ 14 от 23 ноември 2000 г.по к.д.№ 12 от 2000 г. Разпоредбата на чл.68а, ал.1, изр.2 с.к. „заковава”на едно място намаленият размер на пенсията и нейното пожизнено изплащане в този размер.Идеята на закона е тези лица да имат равни права и възможно по-пълни и по-близки по съдържание на благо, което включва конституционното право на обществено осигуряване, а не да бъдат трайно разделяни и противопоставяни. Законът е длъжен да

защитава тези лица и да им осигурява правото на обществено осигуряване по чл.51, ал.1,предл.1 Конст,което упражняват,пропорционално на техния реален личен принос.

Въз основа на изложното по –горе смятам за правилно обявяването на противоконституционността на „пожизнено” в чл.68а, ал.1,изр.2 КСО.

13 октомври 2021 г.

проф. д.ю.н. Васил Мръчков