



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 440/БВ
Дата 15.10.2021

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2015
1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДИЦА" 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

12.10.2021 г.

X 11-00-119/12.10.2021

Signed by: Iskra Dimitrova Apostolova-Grigorova

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на министъра на труда и социалната политика
по конституционно дело № 14 за 2021 г.

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

С определение от 14 септември 2021 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. второ в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., посл. изм., бр. 21 от 12.03.2021 г.) и конституира като заинтересована страна по делото министъра на труда и социалната политика.

В искането за установяване на противоконституционност се твърди, че оспорената разпоредба на чл. 68а, ал. 1, изр. второ в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване (КСО) противоречи на разпоредбите на чл. 6, ал. 1 и 2, чл. 16, чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията, както и на нейния Преамбюл.

С оглед на дадената възможност за представяне на писмено становище по делото, моля съдът да има предвид следното:

В периода 2013 г. - 2015 г. беше извършен обстоен преглед на осигурителното законодателство и бяха предприети мерки за постигане както на финансова устойчивост на пенсионната система, така и за повишаване на адекватността на пенсиите. Положиха се максимални усилия за усъвършенстване на законодателството, свързано с условията за пенсиониране и с определяне на размерите на пенсиите.

Предложенията за промени имаха за цел да смекчат негативния ефект върху осигурителната ни системата от сериозните демографски проблеми, пред които е изправена страната ни. Те бяха съобразени и с препоръките на Съвета на Европейския съюз (Съвета). В няколко последователни години Съветът изисква намаляване на случаите на ранно пенсиониране, както и увеличаване на необходимите възраст и осигурителен стаж за придобиване право на пенсия. В последните Препоръки на Съвета за България в областта на пенсиите от 8 юли 2014г. се посочва, че е необходимо България „Да приеме дългосрочна стратегия за пенсионната система, като продължи планираното годишно увеличение на законоустановената пенсионна възраст и установи механизъм за обвързване на законоустановената пенсионна възраст с очакваната продължителност на живота в дългосрочен план, като същевременно премахне постепенно възможностите за ранно пенсиониране и въведе еднаква законоустановена пенсионна възраст за мъжете и за жените.“

На 28 юли 2015г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (обнародван в „Държавен вестник“, бр. 61 от 2015 г.), с приемането на който пенсионната реформа стана факт. От 1 януари 2016 г. започна плавно да се увеличава пенсионната възраст за жените и мъжете. Плавно започна да се увеличава и изискуемият осигурителен стаж за пенсиониране. Промениха се условията за пенсиониране на категорийните работници (първа и втора категория труд). От 1 януари 2016 г., освен изискването за наличие на определен осигурителен стаж, се въведе минимална възраст за пенсиониране за всички лица, вкл. за работещите в сектор „Отбрана и сигурност“, както и за балерини, балетисти и танцьори, за които до момента нямаше изискване за навършена възраст при отпускане на пенсия.

С новата разпоредба на чл. 68а от КСО се създаде възможност за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер на лица, на които не достигат до 12 месеца възраст, но имат изискуемия осигурителен стаж, като пенсията им се намалява пожизнено с по 0,4 на сто за всеки месец недостигаща възраст. Разпоредбата е въведена с цел смекчаване на последиците от повишаването на възрастта за пенсиониране за лицата, като по изключение допуска възможност те да се пенсионират

на по-ниска възраст от законоустановената, тъй като е отчетено, че те имат изискуемия осигурителен принос. Това обаче не означава, че се отменя кумулативното изискване за наличие както на предвидения от законодателя осигурителен стаж, така и за навършена възраст от лицата. В този смисъл не можем да се съгласим с посоченото на няколко места в искането на омбудсмана, че лицата по чл. 68а от КСО са оцетени, тъй като те, както и останалите лица, на които се отпускат пенсии по чл. 68 от КСО, „изцяло са изпълнили задълженията си за плащане на дължимите осигурителни вноски за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст и имат натрупан достатъчно осигурителен стаж съгласно чл. 68, ал. 2 от КСО“. Вярно е, че изискването за наличие на определен осигурителен стаж е съществено условие за придобиване право на пенсия, но то не е достатъчно. Достигането на определената от закона възраст е другият елемент, който трябва да е налице, тъй като пенсията за осигурителен стаж и възраст от държавното обществено осигуряване се отпускат при настъпване на осигурителния риск „старост“. В тази връзка, както е посочено по-горе, по отношение на всички лица е въведено изискване за определена минимална възраст, след навършването на която може да бъде отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Изцяло неоснователни са изложените в искането на омбудсмана доводи за противоречие на оспорената разпоредба с разпоредбата чл. 16 от Конституцията.

Съгласно чл. 16 от Конституцията трудът се гарантира и защитава от закона. **Считаме, че разпоредбата на чл. 68а от КСО, включително частта от нея, която предвижда пенсията да се намалява пожизнено за всеки месец недостигаща възраст няма нито пряко, нито косвено отношение към тази конституционна разпоредба, тя е неотнормирана към нея.** Това е така, тъй като правото на труд не е предмет на разпоредбата на чл. 68а от КСО, това право не е ограничено нито за лицата с отпуснати пенсии по чл. 68а от КСО, нито за останалите пенсионери. Българското пенсионно законодателство е разработено изцяло въз основа на разбирането, че правото на труд се гарантира и защитава от Конституцията самостоятелно, отделно от правото на обществено осигуряване, което е отделно конституционно право и упражняването на всяко от тях не е поставено в зависимост от упражняването (респ. неупражняването) на другото. В този смисъл е Решение № 12 от 1997 г. на Конституционния съд.

Независимо от това отбелязваме, че целият придобит преди пенсионирането осигурителен стаж на лицата, независимо дали е равен на изискуемия за съответната календарна година или е повече, участва в пенсионната формула, по която се определя размера на всяка една пенсия. Положеният след пенсионирането осигурителен стаж е основание за преизчисляване на пенсията на основание на разпоредбата на чл. 102 от КСО, независимо дали пенсията е отпусната на основание чл. 68 от КСО или чл. 68а от

КСО. Тоест упражняваната трудова дейност и съответно - приносят на лицето към осигурителната система винаги се отчита и размерът на пенсията се повишава по общия ред.

В мотивите към искането се посочва, че е налице неравностойно третиране по отношение на лицата, които имат право на ранно пенсиониране, но получават намален размер на пенсията само до навършване на възрастта им по чл. 68, ал. 1 от КСО, а не пожизнено. В тази връзка отбелязваме следното:

Не смятаме за подходящ и относим към настоящото производство примера с преживелите съпрузи в подкрепа на тезата, че в нашето право е познат и друг механизъм за определяне размера на пенсиите в хипотезата на предсрочно пенсиониране. Това е така, тъй като при смърт на съпруг или съпруга, при наличието на определените от закона предпоставки се отпуска или наследствена пенсия на преживелия съпруг, ако той не получава лична пенсия, или добавка по чл. 84 от КСО, ако преживелият съпруг е пенсионер. Общото и в двата случая е, че пенсията или добавката се изчисляват от пенсията, която е получавало починалото лице или пенсията, на която то би имало право, т.е. в случая с наследствените пенсии не се касае за предсрочно пенсиониране на преживелия съпруг, тъй като той не получава лична пенсия, определена в зависимост от собствения осигурителен принос, а получава наследствена пенсия, която е изчислена в зависимост от осигурителния принос на починалия съпруг.

Единствената група осигурени лица, освен тези с отпусната пенсия по чл. 68а от КСО, които имат лично право на ранно пенсиониране с намален размер на пенсията са учителите.

Правото на пенсия на учителите е уредено в разпоредбата на **чл. 69в от КСО**, като за придобиването му се предвижда навършване на определена възраст и наличие на учителски осигурителен стаж.

На осигурените лица, които се пенсионира по-рано, при условията на чл. 69в, ал. 1 от КСО, се изплаща срочна пенсия за ранно пенсиониране от **Учителския пенсионен фонд**, чийто размер се определя по реда на чл. 70 от КСО и се намалява с 0,1 на сто за всеки месец, който не им достига до навършване на възрастта им по чл. 68, ал. 1 от КСО, т.е. по общия ред. От датата на навършване на общата пенсионна възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО пенсията им за осигурителен стаж и възраст започва да се изплаща в пълен размер от фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване (чл. 69в, ал. 2 от КСО и чл. 19, ал. 6 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж).

Както е посочено по-горе, пенсиите на предсрочно пенсионираните се учители са намалени и до навършване на общата пенсионна възраст се изплащат от специално създаден за целта фонд - **Учителският пенсионен фонд**, а не от фонд „Пенсии“. Той

функционира от 1 януари 1997 г. на разходопокривен принцип като приходите се използват за покриване на разходите на фонда - за изплащане на пенсиите и добавките към пенсиите на учителите. Приходите на този фонд се формират от допълнителна осигурителна вноска в размер на 4,3 на сто, която е за сметка на осигурителите и се дължи за педагогическия персонал, който има право на ранно пенсиониране.

Отделно, на общо основание, за педагогическия персонал се дължат осигурителни вноски във всички фондове на държавното обществено осигуряване, предвидени за работещите при условията на трета категория труд, вкл. във фонд „Пенсии“, от който се изплащат пенсиите на учителите, когато навършат общата пенсионна възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО.

За разлика от учителите, лицата на които се отпускат пенсии по чл. 68а от КСО не са осигурени с по-висок размер на осигурителната вноска, която може да финансира предсрочното им пенсиониране. За лицата с отпуснати пенсии по чл. 68а от КСО, също като тези с отпуснати пенсии по чл. 68 от КСО (при пълното изпълнение на предвидените в цитираната разпоредба условия за придобит осигурителен стаж и навършена възраст), се дължат осигурителни вноски за фонд „Пенсии“ в размер 19,8 на сто, ако са родени преди 1 януари 1960 г. или 14,8 на сто, ако са родени след 31 декември 1959 г.

За сравнение бихме искали да отбележим, че за всички останали лица, за които е предвидена възможност за ранно пенсиониране е въведен по-висок размер на осигурителната вноска и/или е създаден специален фонд, който осигурява изплащането на техните пенсии. Така например за изплащане на пенсиите на лицата по чл. 69 от КСО (военнослужещи, държавни служители по Закона за Министерството на вътрешните работи и др.) е създаден специален фонд „Пенсии за лицата по чл. 69 от КСО“, в който постъпва осигурителна вноска в размер на 60,8 на сто за родените преди 1 януари 1960 г. и 55,8 на сто за родените след 31 декември 1959 г. За работещите при условията на I или II категория труд при пенсиониране, родени преди 1 януари 1960 г. размерът на осигурителната вноска е 22,8 на сто и 17,8 на сто за родените след 31 декември 1959 г. Допълнително за тези лица се дължат осигурителни вноски за сметка на работодателя в размер 12 на сто за работещите при условията на първа категория труд и 7 на сто за работещите при условията на втора категория труд при пенсиониране. Тези осигурителни вноски се внасят в професионалните пенсионни фондове, които или отпускат срочна пенсия за ранно пенсиониране до момента, в който лицето навърши възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО, или прехвърлят всички натрупани средства по индивидуалната партида на лицето, ако му бъде отпусната пенсия за ранно пенсиониране по чл. 69б от КСО от държавното обществено осигуряване. За лицата, които имат право на ранно пенсиониране на основание разпоредбата на чл. 69а от

КСО (балерина, балетист или танцьор в културни организации) размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ е 22,8 на сто за родените преди 1 януари 1960 г. и 17,8 на сто за родените след 31 декември 1959 г. Отбелязваме, че до 2011 г. тези лица подлежаха на осигуряване при условията на втора категория труд при пенсиониране със съответната допълнителна осигурителна вноска в професионалните пенсионни фондове, посочена по-горе.

От изложеното е видно, че единствено пенсиите по чл. 68а от КСО не се финансират от специален фонд или с по-висок размер на осигурителната вноска, т.е. тяхното предсрочно пенсиониране не е финансово обезпечено. Единствената възможност за частичното компенсиране на предсрочните разходи за тези пенсии (до 12 месеца по-рано) е чрез предвиденото в разпоредбата намаляване на размера на получаваната пенсия с 0,4 на сто за всеки недостигащ месец до изискуемата възраст за пенсиониране. В искането на омбудсмана е посочено, че намаляването на размера на пенсията пожизнено е в противоречие с принципа на справедливостта, прокламиран в абз. 2 от Преамбюла на Конституцията и с принципа на правовата държава, предвиден в чл. 4 от Конституцията по отношение на аспекта, свързан с материалната справедливост. Посочва се, че пожизненото запазване на размера на намалената пенсия е и непропорционално на недостига в основанията за възникване на правото на пенсия на гражданите като съществена част от основното им право на обществено осигуряване. В тази връзка отбелязваме следното:

Към м. август 2021 г. средният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст е 576 лв. Ако приемем, че това е действителният размер на пенсията (без намаление) на лице с отпусната пенсия по чл. 68а от КСО при 12 месеца по-ниска възраст от законоустановената, размерът на намалението е 27,65 лв. и пенсията ще се изплаща в размер на 548,35 лв. ($576 - 12 \times 0,4\%$). В случай че пенсията се изплаща с намален размер само до навършване на възрастта за придобиване право на пенсия по чл. 68 от КСО, „приносът“ на лицето е в размер на 331,80 лв. ($27,65 \text{ лв.} \times 12 \text{ мес.}$). Същевременно разходът от фонд „Пенсии“ през този период е 6 580,20 лв. ($548,35 \text{ лв.} \times 12 \text{ мес.}$). Както е посочено по-горе, държавното обществено осигуряване функционира на разходопокривен принцип. Това означава, че приходите от осигурителните вноски на работещите, следва да покриват разходите за пенсии. В конкретния пример, тъй като в случая няма специален фонд, от който се финансира предсрочното пенсиониране, няма и по-висок размер на осигурителната вноска, разликата от 6 248,40 лв. се финансира от осигурителните вноски на останалите осигурени във фонд „Пенсии“ лица. Средствата за изплатените 12 мес. по-рано пенсии в размер на 6 580,20 лв. се възстановяват при

удръжка с определения месечен размер на намалението от 27,65 лв. за период от 238 мес., което е близо 20 г.

В тази връзка и в мотивите към Закона за изменение и допълнение на КСО (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.), с който е приета разпоредбата на чл. 68а от КСО е посочено, че 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.

Предвид гореизложеното считаме, че пожизненото намаляване размера на пенсията на предсрочно пенсионираните се лица по чл. 68а от КСО не нарушава принципа на справедливостта, прокламиран в абз. 2 от Преамбюла на Конституцията и принципа на правовата държава, предвиден в чл. 4 от Конституцията в аспекта, свързан с материалната справедливост, а напротив, той е израз на тази справедливост спрямо всички осигурени лица. Предприемането на законодателни действия в посочения от омбудсмана смисъл (регламентиране на намаление на размера на пенсията само до навършване на възрастта за пенсиониране по общия ред, а не пожизнено) би нарушило принципа на справедливостта по отношение на останалите осигурени, които следва да финансират предсрочното пенсиониране на лицата по чл. 68а от КСО.

В искането на омбудсмана се посочва, че приетото законодателно решение е дискриминационно. В тази връзка отбелязваме следното:

Трайната съдебна практика на Съда на Европейските общности, понастоящем – Съда на Европейския съюз, постановява, че дискриминация е налице при прилагането на различни правила към сходни положения или при прилагането на едно и също правило към различни положения. Идентична концепция за разпознаване на дискриминацията е установена и в практиката на Европейския съд по правата на човека, според който дискриминация е налице, когато лица в аналогично положение се третират по различен начин, както и в случай, че по сходен начин се третират лица в значително различно положение. Тези концепции са заложили и в българското законодателство чрез легалните дефиниции на пряка (чл. 4, ал. 2 от Закона за защита от дискриминация - ЗЗДискр.) и непряка дискриминация (чл. 4, ал. 3 от ЗЗДискр.).

Съгласно разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от ЗЗДискр., се забранява всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст,

сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна.

Пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по ал. 1, отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. Непряка дискриминация е поставяне на лице, на основата на признаците по ал. 1 в по-неблагоприятно положение, в сравнение с други лица чрез привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако тази разпоредба, критерий или практика е обективно оправдан/а, с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими (чл. 4, ал. 2 и 3 от ЗЗДискр.).

Предвид гореизложеното сме на мнение, че не е проява на дискриминация и нарушаване на принципа на равенство на гражданите пред закона, както се сочи в искането на омбудсмана, това, че след навършване на общата възраст за пенсиониране лицата с отпуснати пенсии по чл. 68а от КСО не получават пенсии в пълен размер като лицата с отпуснати пенсии по чл. 68 от КСО или по чл. 69а от КСО. В случая се касае за прилагане на различни правила по отношение на различни видове пенсии, отпуснати при различни условия, поради което считаме, че не е налице нито една от възможните форми на дискриминация - прилагане на различни правила към сходни положения или прилагане на едно и също правило към различни положения.

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

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПС ОРИГИНАЛ

X

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ОМБУДСМАНА