



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Р Е Ш Е Н И Е № 4

София, 19 април 2022 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове:

Мариана Карагъзова-Финкова	Надежда Джелепова
Константин Пенчев	Атанас Семов
Филип Димитров	Красимир Влахов
Таня Райковска	Янаки Стоилов
	Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 19 април 2022 г. конституционно дело № 14/ 2021 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 3 от Конституцията на Република България (Конституцията) във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 5 юли 2021 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта „пожизнено” от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (обн. ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., посл. изм., бр. 25 от 29.03.2022 г.).

Вносителят на искането твърди, че оспорената разпоредба на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта „пожизнено“ 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.

Омбудсманът посочва, че „пожизненото“ изплащане на пенсия в намален размер на лицата, възползвали се от възможността за пенсиониране до една година по-рано от навършване на изискуемата възраст, нарушава принципа на правовата държава, тъй като е в противоречие с изискванията както за правна сигурност и предвидимост, така и за материална справедливост, доколкото адресатите на оспорената разпоредба са внесли в пълен размер дължимите осигуровки за пенсия за осигурителен стаж и възраст, а в замяна получават до края на живота си намалена пенсия. Изплащането на пенсия в намален размер „пожизнено“ в смисъла, вложен в разпоредбата на чл. 68а КСО, а именно „до края на живота“, според омбудсмана е прекомерно тежко и неотговарящо на изискванията за справедливост като общочовешка ценност, прокламирана в преамбюла на Конституцията. Вносителят счита, че тази уредба поставя гражданите, пенсионирали се по чл. 68а, ал. 1 КСО, в неравностойно положение спрямо други лица (като такива са посочени преживелите съпрузи и лицата с право на професионална пенсия), които също имат право на по-ранно пенсиониране, но получават намален размер на пенсията само до навършване на изискуемата възраст по чл. 68, ал. 1 КСО. Поддържа също така, че разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта „пожизнено“ допуска на практика положен от гражданите труд, за който са били удържани осигуровки, да бъде лишен от нормативната защита, гарантирана му с чл. 16 от Основния закон, с което се нарушава конституционното право на труд.

С определение от 14 септември 2021 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Съдът е конституирал като заинтересувани институции: Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния

прокурор, министъра на правосъдието, министъра на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт и Висшият адвокатски съвет.

Покана да предложат писмени становища е отправена до: Българската асоциация на пенсионерите и мъдростта, Съюза на пенсионерите-2004 Обединени, Съюза на пенсионерите – 2004, Българската асоциация на пенсионери- Обединени, КТ „Подкрепа“, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Съюза на юристите в България.

Поканени да дадат писмено правно мнение по предмета на делото са: проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д-р Емил Мингов, проф. д-р Йордан Христосков, проф. д-р Красимира Средкова, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Зорница Йорданова, доц. д-р Мартин Белов, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Нина Гевренова и доц. д-р Райна Койчева.

В изпълнение на предоставената им от съда възможност становища по основателността на искането са изразили: Министерският съвет, главният прокурор, Министерството на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт, КТ „Подкрепа“ и Съюзът на пенсионерите – 2004 Обединени.

Проф. д.ю.н. Васил Мръчков и доц. д-р Райна Койчева са представили правни мнения по предмета на делото.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са представили писмени становища и правни мнения по делото.

Постъпилите по делото становища и правни мнения могат да бъдат обособени в две групи.

Главният прокурор, Съюзът на пенсионерите – 2004 Обединени, КТ „Подкрепа“, проф. д.ю.н. Васил Мръчков и доц. д-р Райна Койчева намират искането на омбудсмана за основателно, излагайки аргументи за

противоконституционността на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта „пожизнено“.

Главният прокурор, Съюзът на пенсионерите – 2004 Обединени и КТ „Подкрепа“ поддържат, че оспорената законова уредба, предвиждаща „пожизнено“ изплащане на пенсия в намален размер на лица, които са изпълнили изцяло условията за натрупан осигурителен стаж и са изплатили изцяло дължимите осигурителни вноски, ощетява значително тези лица и противоречи на прокламирания в преамбюла на Конституцията принцип на справедливостта. В посочените становища се споделят доводите на омбудсмана, че оспорената законова разпоредба поставя гражданите, възползвали се от възможността да се пенсионират до една година по-рано при наличие на изискуемия осигурителен стаж, в неравностойно положение спрямо други лица, които се пенсионират по-рано, но получават пенсия в намален размер не до края на живота си, а само до навършване на общата възраст за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 КСО. Според КТ „Подкрепа“ уредбата е „привидно привилегироваща“, тъй като предвижда възможност осигурените лица да се пенсионират до една година по-рано, но същевременно е „санкционна“, тъй като ги „осъжда“ до края на живота им да получават пенсия в намален размер независимо от „пълния престоиран принос в осигурителните фондове“ и от несъществения дял на недостигащата възраст (до една година) в общия осигурителен процес по отношение на тях. Главният прокурор заявява в своето становище и съгласието си с поддържаното от омбудсмана противоречие на оспорената разпоредба с принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, тъй като неблагоприятните последици за лицата, упражнили правото на ранно пенсиониране по чл. 68а, ал. 1 КСО, имат „възпиращ ефект спрямо тях от упражняването на това право“. Същевременно КТ „Подкрепа“ изразява несъгласие с част от изложените от омбудсмана аргументи, а именно за противоречие на оспорената законова уредба с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и чл. 16 от Основния

закон, като поддържа, че същата „не влиза в противоречие нито със свободата и равенството на гражданите по достойнство и права, нито с прогласените гаранции и защита на правото на труд, нито с принципа на правовата държава“. Главният прокурор също не намира за основателно искането в частта му, в която се твърди, че разпоредбата противоречи на чл. 16 от Конституцията, като обръща внимание, че „правото на обществено осигуряване е отделно конституционно право от правото на труд“.

Проф. д.ю.н. Васил Мръчков излага аргументи, според които пожизненото намаляване на пенсията за осигурителен стаж и възраст е „безпрецедентно в българското осигурително право и нарушава конституционния принцип на справедливост по абз. 2 от преамбюла на Конституцията“. Според него основното съдържание на конституционното право на обществено осигуряване е гарантирането на социалната сигурност на гражданите в състояние на уязвимост, докато оспорената законова уредба „създава не само продължителна, но и продължаваща до края на живота несигурност в живота на осигурените лица по чл. 68, ал. 1, изр. 2 КСО“. Аргументира и противоречие с принципа на правовата държава по чл. 4 от Конституцията, като посочва, че „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. 1 най-често е единственият източник на доходи за издръжката му“. Заявява, че правовата държава се управлява според Конституцията и законите, които отговарят на духа на Конституцията, а пожизненото намаляване на пенсията по чл. 68а, ал. 1 КСО не отговаря на тези изисквания. Поддържа също, че това законодателно разрешение противоречи и на принципа на равенство на всички граждани по достойнство и права и на равнопоставеността им пред закона, тъй като въвежда ограничения на правата, основани на лично положение, което се определя и от правното и социално положение на гражданите по осигурителен стаж и възраст. Във връзка с това посочва, че идеята на закона е лицата с право на пенсия за осигурителен стаж и възраст

да имат „равни права и възможно по-пълни и по-близки по съдържание на благото, което включва конституционното право на обществено осигуряване, а не да бъдат трайно разделяни и противопоставяни“. Проф. Мръчков обръща внимание също така, че разпоредбата на чл. 16 от Конституцията, която е включена в основанията, на които омбудсманът иска обявяване за частично противоконституционна разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО, се отнася до конституционното право на труд, докато оспорената законова уредба е относима към конституционното право на обществено осигуряване, а двете права, макар и да имат връзка поради общата им природа на социални права, са съществено различни по съдържанието на благото, което съдържат.

В правното си мнение доц. д-р Райна Койчева поддържа, че оспорената законова разпоредба противоречи на принципа на социалната държава, прогласен в преамбюла на Конституцията. Във връзка с това застъпва становището, че пожизненото намаляване на пенсията на лицата, избрали да се пенсионират до една година по-рано от общата пенсионна възраст, ги обрича на бедност и ги поставя в безизходно положение, тъй като са лишени от възможността да получат преизчисление на пенсията им, дори когато след пенсионирането си са работили и са натрупали допълнителен осигурителен стаж. Нарушен е според нея и принципът на справедливостта, също прогласен в преамбюла на Основния закон, тъй като пожизнената намалена пенсия игнорира връзката между размера на осигурителния доход, върху който са правени осигурителните вноски, и размера на получаваната пенсия. Изложени са аргументи, според които оспорената уредба противоречи и на принципа на равенство и в този смисъл пожизненото намаление на пенсията за осигурителен стаж и възраст на лицата, упражнили правото да се пенсионират по-рано, е дискриминиращо, тъй като тези лица са внасяли осигурителни вноски толкова време, колкото и лицата по чл. 68, ал. 1 КСО и приносят им за натрупване на средствата във фонд „Пенсии“ е еднакъв. Обърнато е внимание на възможността дори лицата по

чл. 68а КСО да имат по-голям осигурителен стаж от други, които отговарят на двете изисквания на закона за предоставяне на пенсия за осигурителен стаж и възраст – за стаж и за възраст. Доц. Койчева излага и аргументи, според които оспорената уредба противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като правовата държава е длъжна да гарантира и защитава правата на гражданите, каквото е правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст, което се оказва негарантирано и незащитено с предвиденото пожизнено намаляване на пенсията по чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО, като по този начин се постига възпиращ ефект за лицата да се възползват от правото на по-ранно пенсиониране. Поддържа също, че оспорената разпоредба противоречи и на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, тъй като всяко ограничаване или намаляване на правото на пенсия спрямо лица, които отговарят на предвидените в закона условия за неговото придобиване, нарушава правото на гражданите на обществено осигуряване, част от което е правото на пенсия.

Втората група становища, включваща тези на Министерския съвет, на министъра на труда и социалната политика и на Националния осигурителен институт (НОИ), се обединява около тезата за конституционосъобразност на оспорената законова разпоредба. Поддържа се, че конституционоправната защита на правото на труд не може да бъде отнесена към нея, тъй като Основният закон урежда правото на труд и правото на обществено осигуряване като отделни и самостоятелни права на гражданите. Навеждат се аргументи, според които разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО не нарушава произтичащото от принципа на равенство пред закона изискване за равно третиране, а създава еднаква правна възможност за всички лица, които придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст – да се пенсионира по техен избор по-рано от общо предвидената в закона възраст. Обръща се внимание, че тази възможност дава повече права на осигурените лица – още преди навършване на общата пенсионна възраст да получават пенсия, макар и в

намален размер. Посочено е, че държавното обществено осигуряване функционира на разходнопокритивен принцип, съобразно който чрез пожизнено намаления размер на пенсиите при ранно пенсиониране се компенсират направените предсрочно разходи за периода, през който адресатите на оспорената разпоредба са получавали пенсия преди навършване на изискуемата възраст. Липсата на такова компенсиране би се отразило негативно на възможността фонд „Пенсии“ да финансира пенсиите на всички останали осигурени лица, с което именно би се нарушил конституционния принцип на справедливостта. Националният осигурителен институт поддържа, че преценката за конституционосъобразност на оспорената законова уредба следва да бъде извършена, като се държи сметка за причините, наложили приемането ѝ, и нейната връзка с останалите разпоредби, формиращи цялостната правна рамка на усъвършенстван пенсионен модел за осигуряване на финансова стабилност на пенсионната система. Във връзка с това посочва, че разпоредбата на чл. 68а КСО е част от пенсионната реформа, реализирана със ЗИД на КСО (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.), предвиждаща повишаване на възрастта за пенсиониране, както и на необходимия осигурителен стаж на работещите при най-масовата трета категория труд, като тези промени са били наложени от съображения, произтичащи от намаляване на икономически активното население, негативните демографски тенденции в страната и потенциала за икономически растеж. В същото време се обръща внимание на необходимостта да се отчете и друга ясно изразена тенденция на пазара на труда – „големите трудности на хората в предпенсионна възраст да намерят работа“, като НОИ поддържа, че разпоредбата на чл. 68а КСО е предназначена да внесе баланс между постигането на посочените приоритети на новия пенсионен модел и социалната закрила на тези лица чрез осигуряване на необходимите средства за тяхната издръжка до навършване на законовата възраст за пенсиониране.

В становищата си министърът на труда и социалната политика и Националният осигурителен институт излагат подробни аргументи срещу застъпената от омбудсмана теза, според която оспорената законова разпоредба третира неравностойно лицата, упражнили правото на ранно пенсиониране по чл. 68, ал. 1 КСО, в сравнение с други осигурени лица, за които законът предвижда да получават намалена пенсия само до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО. Конкретно по отношение на преживелия съпруг обръщат внимание, че последният не получава лична пенсия, определена от собствения му осигурителен принос, а наследствена пенсия, изчислена съобразно осигурителния принос на починалия съпруг. Заедно с това НОИ заявява, че 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 предоставят на наследника право на процент от пенсията на починалия. Посочват, че освен адресатите на разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 КСО, единствената група осигурени лица, които имат „лично право на ранно пенсиониране с намален размер на пенсията, са учителите“. Във връзка с това се пояснява, че съгласно чл. 69в, ал. 2 КСО на учителите, които са се пенсионирали по-рано, до навършване на общата пенсионна възраст се изплаща срочна пенсия за ранно пенсиониране не от фонд „Пенсии“, а от Учителския пенсионен фонд, чиито приходи се покриват от допълнителна осигурителна вноска в размер на 4,3 на сто, която е за сметка на осигурителите. След навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО пенсията на учителите за осигурителен стаж и възраст се изплаща в пълен размер, но вече от фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване съгласно чл. 19, ал. 6, изр. 2 от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж (НПОС). Обръща се внимание, че за разлика от учителите, лицата по чл. 68а, ал. 1 КСО не са осигурени с по-висок размер на осигурителната вноска, която да финансира предсрочното им пенсиониране. Въз основа на тези съображения министърът на труда и социалната политика заявява, че възприемането от

законодателя на различен правен режим по отношение на различни видове пенсии не обуславя наличието на „нито една от възможните форми на дискриминация- прилагане на различни правила към сходни положения или прилагане на едно и също правило към различни положения“.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорената частично от омбудсмана разпоредба на чл. 68а, ал. 1 КСО предвижда възможност за лицата, които имат изискуемия осигурителен стаж по чл. 68, ал. 2 от Кодекса, да се пенсионират по тяхно желание до една година по-рано от общата възраст за пенсиониране съгласно чл. 68, ал. 1 КСО, като в такъв случай пенсията се отпуска от датата на заявлението и се изплаща в намален размер пожизнено.

Съдът намира, че при преценката за конституционосъобразност на оспорената законова разпоредба следва да се имат предвид и други разпоредби от КСО, а именно: чл. 68а, ал. 2, според която лицата, на които е отпусната пенсия по ал. 1, нямат право на общата пенсия за осигурителен стаж и възраст; чл. 68а, ал. 3, предвиждаща, че при преизчисляване на пенсията по ал. 1 процентът намаление не се променя; чл. 70, ал. 14 КСО, според която 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; чл. 70, ал. 15 във връзка с ал. 12, съобразно която размерът на пенсията по чл. 68а не може да бъде по-малък от минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст, определен със съответния закон за бюджета на държавното обществено осигуряване.

Посочените разпоредби не са оспорени от омбудсмана, но те формират единен нормен комплекс с разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 КСО, тъй като в съвкупност определят съдържанието на правните последици от направения избор за ранно пенсиониране. В този смисъл оспорената частично разпоредба е елемент от цялостното уреждане на тези правни

последници, при което преценката за нейната конституционосъобразност изисква съответният нормен комплекс да бъде анализиран в неговата цялост (Решение № 7 от 2004 г. по к.д. № 6/ 2004 г., Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7/ 2006 г., Решение № 7 от 2021 г. по к.д. № 4/ 2021 г., Решение № 8 от 2021 г. по к.д. № 9/ 2020 г.).

Съдът намира за необходимо да припомни, че съобразно възприетото в практиката му (Решение № 21 от 1998 г. по к.д. № 18/ 1997 г., Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/ 2000 г., Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/ 2011 г.), Конституцията прогласява в чл. 51, ал. 1 правото на гражданите на обществено осигуряване като тяхно основно право в социалната сфера, като „начинът на осигуряване, размерът на осигурителните вноски, осигурителната база или осигурителният доход, други правила и процедури са предмет на уредба в отделни закони. Законодателят преценява по целесъобразност каква система на обществено осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми и да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципите на Основния закон“. Следва да се има предвид също така посоченото в Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1/ 2017 г., че „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“, тъй като „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“.

Според Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г., „принципът за социалната държава представлява мандат за активна социална политика на държавата с цел гарантиране социална закрила на хората. В Конституцията „социалната държава“ е основно начало и рамката, в която се вмести социалната закрила. Основен компонент на тази закрила е организирането и

поддържането на система на обществено осигуряване като система на взаимопомощ, чрез която се защитава общият интерес – в нейните рамки гражданите се осигуряват, получават осигурителни обезщетения при изпълнението на определени законови условия и изисквания“. Съдът подчертава, че „държавното обществено осигуряване функционира на разходнопокритивен принцип. Това означава, че приходите от осигурителните вноски на работещите сега следва да покриват, пак сега, разходите за пенсии. Действа правилото, че социалната справедливост, сигурността и солидарността могат да бъдат гарантирани само докато броят на лицата, получаващи обезщетения, е значително по-малък от броя на лицата, които правят вноски за това. Обстоятелства, предизвикващи отклоняване от това съотношение, правят наложителни реформи в осигурителната система“. Като такива „общоизвестни обстоятелства, наложили реформи“, включително въвеждането на повишени изисквания за придобиването право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, Съдът посочва намаляването на работоспособното население и увеличаването на средната продължителност на живота, обуславящи нарастването на тежестта за социалното осигуряване. Отчетено е, че „от една страна лицата, които внасят осигурителни вноски, стават по-малко, от друга – периодът на получаване на пенсия става по-продължителен, а броят на лицата, които получават пенсия – все по-голям (...) При тези обстоятелства държавата, ако е „социална“, е длъжна да предприеме мерки за стабилизиране на осигурителната система, а оттам и да създаде и поддържа условия за осъществяването на основното право на социално осигуряване, в т.ч. правото на пенсия. Следователно предприемането на реформа с цел подобряването на съотношението в „договора на поколенията“ не нарушава принципа за социалната държава, напротив, така се изпълнява мандатът за социална закрила, произтичащ от качеството „социална държава“. Едновременно с това Съдът обръща внимание, че посоченият принцип не позволява реформата на осигурителната система да се ограничи само до

повишаването на пенсионната възраст, а тази мярка трябва да е съчетана и с „наложителни адекватни изменения в условията и режима на престирание на труда“, тъй като в противен случай мярката „може да се окаже излишна и влошаваща качеството на живот на гражданите“.

Предвид изложеното Съдът намира, че преценката за конституционосъобразност на частично оспорената разпоредба на чл. 68а, ал. 1 КСО следва да бъде извършена в цялостния контекст на нормативната промяна, извършена със ЗИД на КСО (обн. ДВ, бр. 61 от 2015 г.), съобразно която уредбата, предвиждаща възможност за получаване на пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер при упражнено право на ранно пенсиониране, е съчетана с промени в законовите изисквания за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Според чл. 68, ал. 1 КСО правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст се придобива при навършване на възраст 60 години и 10 месеца от жените и 63 години и 10 месеца от мъжете и осигурителен стаж 35 години и 2 месеца за жените и 38 години и 2 месеца за мъжете, като в ал. 1, изр. 2 е предвидено поетапно увеличаване на изискванията за възраст от 31 декември 2016 г., както следва: до 31 декември 2029 г. възрастта за жените се увеличава с по 2 месеца за всяка календарна година, а от 1 януари 2030 г. - с по 3 месеца за всяка календарна година до достигане на 65-годишна възраст; до 31 декември 2017 г. възрастта за мъжете се увеличава с 2 месеца, а от 1 януари 2018 г. - с по 1 месец за всяка календарна година до достигане на 65-годишна възраст. Според чл. 68а, ал. 2 КСО, от 31 декември 2016 г. осигурителният стаж по ал. 1 се увеличава от първия ден на всяка следваща календарна година с по 2 месеца до достигане на осигурителен стаж 37 години за жените и 40 години за мъжете.

Стенографските протоколи от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на КСО, внесен от Министерския съвет, проведени в Комисията по труда, социалната и демографската политика на 03.06.2015

г. и 16.07.2015 г., както и при обсъждане на законопроекта в пленарно заседание за първо и второ гласуване съответно на 02.07.2015 г. и 28.07.2015 г., разкриват, че целта на нормения комплекс, елемент от който е оспорената частично разпоредба на чл. 68а, ал 1 КСО, е осигуряване на „гъвкаво пенсиониране на хората в предпенсионна възраст“, които са останали без работа и без право на парични обезщетения за безработица. Отчетено е, че тази категория осигурени лица, които се намират в края на своя трудов път, не са желани от работодателите поради напредналата им възраст, като същевременно не са обхванати от пенсионната система, тъй като не отговарят на изискванията за възраст, макар и да са натрупали достатъчен осигурителен стаж. По тези причини законодателят е преценил, че необходимостта тази категория граждани да задоволят жизнените си потребности налага въвеждане на „адекватна и гъвкава форма на ранно пенсиониране“, която да им позволи да започнат да получават пенсията си за осигурителен стаж и възраст по-рано, като при второто гласуване на законопроекта в пленарна зала е отчетено и „главоломното увеличаване на възрастта за пенсиониране“.

Според мотивите на проекта на Закон за изменение и допълнение на КСО на Министерския съвет, очакваният ефект от предлаганата разпоредба на чл. 68а е „увеличение в броя на новоотпуснатите пенсии с около 11,4 хил. пенсионери“, като „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“. Направените изчисления въз основа на средния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и средната продължителност на живота в страната показват, че възприетият от законодателя модел като цяло не ощетява в материално отношение лицата,

упражнили предоставеното им право да се пенсионират до една година преди навършване на изискуемата възраст.

Съдът намира, че при преценката за конституционносъобразност на оспорената частично от омбудсмана разпоредба на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта „пожизнено“ е от съществено значение да бъде съобразено, че пожизненото получаване на намалена пенсия от лицата, които са се пенсионирали до една година преди навършване на общата възраст, с която законът свързва правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст, е уредено не като императив, а като правна възможност, която осигурените лица могат свободно, „по тяхно желание“ да упражнят при предварително определени и ясни по своето съдържание последици.

В своята практика (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/ 2004 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/ 2013 г., Решение № 10 от 2016 г. по к. д. № 3/2016 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/ 2016 г. и др.) Конституционният съд възприема, че разбирането за правовата държава включва както принципа за правната сигурност (формалния елемент), така и принципа за справедливостта (материалния елемент). Един от основните компоненти на правовата държава във формален смисъл е правната сигурност на законодателните решения, изискваща последователност, предвидимост и стабилност на законовите разпоредби. В този смисъл е утвърдено схващането, че „законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност“ (Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/ 2016 г.), както и че „правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения“ (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/ 2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/ 2005 г., Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/ 2008 г., Решение № 3 от 2017 г. по к. д. № 11/ 2016 г.). Както е посочено в Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/ 2011 г., „предвидимостта

на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава“.

Като има предвид посочените аспекти на правовата държава, Съдът намира, че правната сигурност като проявление на правовата държава не е нарушена, когато осигуреният свободно е осъществил избор относно вида на получаваната от него пенсия за осигурителен стаж и възраст, щом правните последици от този избор се посочени ясно и определено в относимите към случая правни норми, гарантиращи предвидимост на тези последици и следователно – правна сигурност и стабилност. Съгласно Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/ 2013 г., разпоредба, с която „при облекчен режим се предоставя правна възможност, чието използване зависи единствено от волята на правоимащия, не е противоконституционна“.

Не е нарушен и принципът на равнопоставеност на гражданите пред закона, съобразно който „на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното“, тъй като той е длъжен „да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен начин“, като гаранция за осигуряване на равенството пред закона и справедливост в обществото (Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4/ 2011 г., Решение № 3 от 2013 г. по к.д. № 7/ 2013 г., Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12/ 2018 г.). Оспорената разпоредба не третира осигурените лица различно от гледна точка на достъпа им до право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, а предоставя на всички, които отговарят на предвидените в нея условия, едно и също субективно право – да се пенсионират до една година по рано, като в такъв случай получават доживотно пенсия в намален размер при предварително определени в закона правни последици относно размера на намалението, неговата непроменимост при преизчисляване на пенсията и невъзможността намалената пенсия да се получава едновременно с общата пенсия за осигурителен стаж и възраст. Следователно законът подхожда еднакво по отношение на субекти, които разкриват идентични правни белези – притежават необходимия осигурителен стаж, но не им достига до

една година от изискуемата възраст за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Ако в резултат някои получават по-малка по размер пенсия, това е функция на направения избор, а не на неравно третиране от закона (Решение № 9 от 2017 г. по к.д. № 9/ 2016 г.).

Съдът не споделя поддържаното от омбудсмана, според което оспорената законова уредба третира нейните адресати, избрали да се пенсионират до една година преди навършване на общата възраст по чл. 68, ал. 1 КСО, по неблагоприятно в сравнение с други групи лица, които получават намалена пенсия не доживотно, а само до достигане на този възрастов праг, като според вносителя такива са „например преживелите съпрузи и лицата, които имат право на професионална пенсия“. Посочените категории лица се намират в различно правно положение от гледна точка на основанията за придобиване на право на пенсия, произхода на средствата за нейното осигуряване и самото съдържание на правото. Правото на наследствена пенсия, за разлика от правото на пенсия по чл. 68а КСО, не е лично право, а е производно на правото на пенсия на наследодателя съобразно неговия осигурителен принос. При това, след навършване на пенсионна възраст преживелият съпруг, с оглед забраната за получаване едновременно на лична и наследствена пенсия (чл. 101, ал. 1 КСО), може да избере да получава или наследствена, или лична пенсия, като към последната се включва добавка по чл. 84 КСО, на която лицето има право пожизнено. Липсва сходство и по отношение на срочните пенсии за ранно пенсиониране на учители, тъй като съгласно чл. 69в, ал. 2 КСО във връзка с чл. 19, ал. 6 НПОС, за периода до навършване на пенсионна възраст тези пенсии се отпускат от отделен фонд – Учителския пенсионен фонд, създаден с чл. 33, ал. 1 от Закона за фонд "Обществено осигуряване" (отм.) и продължил да съществува съгласно § 22 ПЗР на КСО, средствата в който се набират от разликата между осигурителната вноска за учителите и осигурителната вноска за трета категория труд, както и от други източници. След навършване на пенсионна възраст пенсията на учителите за

осигурителен стаж и възраст се изплаща в пълен размер, но от фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване (чл. 19, ал. 6, изр. 2 НПОС). Като се има предвид изложеното, Съдът намира, че прилагането от законодателя на различни правила към различни по вид и съдържание пенсии не нарушава конституционната забрана за неравно третиране.

Получаването на пенсия в намален размер при упражнено право на по-ранно пенсиониране е оправдано от гледна точка на солидарния характер на системата на обществено осигуряване. Както е посочено в Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4/ 2000 г., „общественото осигуряване е система за взаимопомощ и солидарност, чрез която се защитава общият интерес, като от набираните вноски на всички осигурени се обезпечават материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове (болест, злополука, старост, смърт и др.)“. Този принцип е изрично прокламиран и в чл. 3, ал. 2 КСО. Според Решение № 7 от 2017 г. по к.д. № 2/ 2017 г. чрез принципа на солидарност се реализира конституционната идея за създаване на социална държава и се гарантира справедливостта като конституционна ценност. В този смисъл именно принципът на солидарност, който е проекция на прокламираната в преамбюла на Основния закон справедливост като общочовешка ценност, би бил нарушен, ако срещу получената по-рано пенсия законодателят не бе предвидил компенсаторен механизъм, посредством който да се осигури стабилността на осигурителната система, за да се обезпечат по този начин правата на останалите осигурени лица. Без такава стабилност държавата не би могла да гарантира на гражданите реализация на признатото им от чл. 51, ал. 1 от Конституцията право на обществено осигуряване. Според Решение № 12 от 1997 г. по к.д. № 6/ 1997 г., „за да се реализира правото по чл. 51, ал. 1 като индивидуално право, е необходимо, преди всичко, да се създаде система за обществено осигуряване“, като конституционноправната защита на това право „включва както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път система на обществено

(и по-специално на пенсионно) осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили“.

По изложените съображения Съдът не споделя поддържаното от вносителя, според което пожизненото получаване на пенсия в намален размер от лица, които са внесли в пълен размер дължимите осигурителни вноски, накърнява прокламираната в преамбюла на Конституцията справедливост като общочовешка ценност. Както вече беше посочено, получаването на пенсия в намален размер пожизнено не е наложено от държавата на осигуреното лице, а е резултат от упражнено негово право на избор при предварително известни и определени по своите последици в закона алтернативи. В този случай осигуреният сам е преценил кое решение е в негов интерес от гледна точка на собствените му жизненни потребности. Правото на избор относно вида на получаваната пенсия е израз на свободна воля и свободен избор, които съгласно Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4/1994 г. и Решение № 2 от 2018 г. по к.д. № 8/2017 г. са „основно право на личността“ по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Основния закон, и принципът на правовата държава изисква тяхното зачитане, щом са формирани в рамките на закона и за постигане на предвиден в него резултат. Съдът намира, че поначало не може да бъде споделена тезата за несправедливост на законодателно решение, което е насочено да обезпечи жизнените потребности на определена социално уязвима група от граждани, които не отговарят на общите изисквания за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст, а същевременно не са в състояние да продължат трудовата си дейност по независещи от тях причини, обусловени от състоянието на пазара на труда. Следва да се съобрази също така, предвид необходимостта законът да удовлетвори изискването за справедливост като компонент на правовата държава, че пожизнено намаленият размер на пенсията се компенсира от получените преди навършване на общата възраст за

пенсиониране до дванадесет месечни пенсии за осигурителен стаж и възраст, и в този смисъл е налице конституционно съвместимо съответствие между ползите, които лицето получава при упражнено право на ранно пенсиониране, и понесените в резултат ограничения. Във връзка с това е необходимо и да се отчете, че общественото осигуряване е изградено на принципа на алеаторността – с оглед неизвестността колко време осигуреното лице ще получава пенсията си, при което е възможно правоимащият да почине, преди получените по-рано пенсии да бъдат компенсирани от намаления размер на пенсията.

Съдът подчертава, че справедливостта би била нарушена именно при обявяване на разпоредбата на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта „пожизнено“ за противоконституционна, тъй като това би имало за последица една категория граждани да могат да се облагодетелстват от възможността да се пенсионират преди навършване на предвидената в закона възраст и да започнат да получават пенсия за осигурителен стаж и възраст по-рано, без за това да е предвидена пропорционална компенсация в интерес на останалите осигурени лица. Така би се компрометирала солидарността, върху която е изградено и функционира общественото осигуряване в общ интерес. Същевременно би се застрашила стабилността на осигурителната система, тъй като осигурените лица биха били стимулирани да се пенсионират преди навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО, с което да започнат по-рано да получават пенсия, едновременно с това преустановявайки приноса си за натрупване на средствата във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване.

От значение е също така, че разпоредбата на чл. 68а, ал. 1 КСО е елемент от цялостната правна рамка на усъвършенствания пенсионен модел, насочен към осигуряване на финансова стабилност на пенсионната система в условията на протичащи негативни демографски тенденции в страната и намаляване на икономически активното население, налагащи повишаване

на възрастта за пенсиониране и на изискуемия осигурителен стаж. Очевидно е, че повишаването на необходимата за пенсиониране възраст допълнително поставя в затруднено положение лицата в предпенсионна възраст, които са останали без работа, при което включването им в пенсионната система се отдалечава във времето, а същевременно имат право на достоен начин на живот, кореспондиращ с прокламираното от преамбюла на Основния закон достойнство на личността като „върховен принцип“, на който се основава конституционната уредба. В този смисъл оспореният частично чл. 68а, ал. 1 КСО изпълнява необходимостта предприетото от законодателя повишаване на пенсионната възраст като мярка за стабилизиране на осигурителната система да бъде съчетано с други „наложителни адекватни изменения“, без които тази мярка би се оказала „излишна и влошаваща качеството на живот на гражданите“ според вече цитираното Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/ 2011 г.

Съдът намира за неотносими изложените от омбудсмана доводи, според които оспорената законова уредба нарушава конституционното право на труд на гражданите по чл. 16 от Основния закон. Правото на обществено осигуряване има самостоятелна конституционна регламентация в чл. 51, ал. 1 от Конституцията, по силата на която то е „отделно конституционно право, каквото е и правото на труд (чл. 16 и чл. 48, ал. 1). Последното се гарантира и защитава от Конституцията самостоятелно. Упражняването на всяко от тях не е поставено в зависимост от упражняването (респ. неупражняването) на другото“. За разлика от правото на труд, гарантирано с насрещното задължение на държавата да създаде условия за неговата реализация (чл. 48, ал. 1, изр. 2 от Конституцията), конституционната защита на правото на обществено осигуряване „включва както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път система на обществено (и по-специално на пенсионно) осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията

за получаване на съответните плащания са настъпили“ (Решение № 12 от 1997 г. по к.д. № 6/ 1997 г.).

По изложените съображения Конституционният съд приема, че оспорената частично от омбудсмана разпоредба на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 КСО в частта „пожизнено“ не противоречи на Основния закон.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 68а, ал. 1, изр. 2 в частта „пожизнено“ от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (обн. ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., посл. изм., бр. 25 от 29.03.2022 г.).

Председател:

Г

Членове: