



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ №12**

София, 25 септември 1997 г.

(обн., ДВ, бр. 89 от 7 октомври 1997 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева в закрито заседание, проведено на 25 септември 1997 г., разгледа конституционно дело № 6 от 1997 г., докладвано от съдията Александър Арабаджиев.

Делото е образувано на 20 юни 1997 г. по искане на главния прокурор за установяване на противоконституционността на чл.50, ал.1 и 2 от Закона за пенсиите (ЗП), както и на предходните редакции на тази разпоредба. В искането са възпроизведени първоначалното съдържание на чл.50 ЗП (Изв., бр.91 от 12 ноември 1957 г.), както и действащата редакция на разпоредбата, която е в сила от 1 юли 1994 г. (срв. Закон за изменение на Закона за пенсиите, приет от 36-ото Народно събрание на 8 юни 1994 г., ДВ, бр.49 от 17 юни 1994 г.). Отделно са отбелязани - чрез посочване на обнародванията

им - и направените междуременно изменения и допълнения, като е изтъкнато, че във всички редакции е прокаран принципът за ограничаване или отнемане на правото на пенсия в случаите, когато пенсионерите получават доходи от трудова дейност. Поддържа се, че този законодателен подход противоречи на принципите, установени в чл. 51, ал. 1, чл. 57, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Изложени са и съображенията, на които се основава искането за установяване на противоконституционност. Изтъква се, че правото на пенсия като вид осигурително право е гарантирано от чл. 51, ал. 1 от Конституцията, без упражняването му да е поставено в зависимост от упражняването на друго основно право, каквото е правото на труд, още повече че то (правото на пенсия) възниква при наличието на определени обстоятелства, предвидени в Закона за пенсиите и веднъж възникнало (и упражнено), то е неотменимо съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията. Поддържа се още, че в противоречие с принципа, установен в чл.6, ал.2 от Конституцията, оспорената разпоредба разделя пенсионерите на две групи в зависимост от имущественото им състояние.

С определение от 26 юни 1997 г. искането е допуснато за разглеждане по същество така, както е направено, т.е. по отношение на действащите ал.1 и 2 на чл.50 ЗП, както и на предходните редакции на тези разпоредби, обозначени чрез публикациите им във в. "Известия", съответно в "Държавен вестник".

Със същото определение са конституирани като заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерският съвет, министърът на труда и социалната политика, министърът на финансите, Националният осигурителен институт, синдикалните организации КНСБ, КТ "Подкрепа", Общност на свободните синдикални организации в България, НП "Единство", Национален професионален съюз, Генералната централа на браншовите съюзи в България, Асоциацията на демократичните синдикати,

както и организации, извършващи доброволно пенсионно осигуряване - Пенсионно-осигурителна компания "Доверие" АД, Социално-осигурителен фонд "Сила" АД и "Доброволен пенсионен фонд" АД - София.

Писмени становища по основателността на искането са изразили Народното събрание, Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт, КНСБ, НП "Единство", Асоциацията на демократичните синдикати, Пенсионно осигурителна компания "Доверие" АД, Социално осигурителен фонд "Сила" АД и Доброволен пенсионен фонд "България" АД.

Становището на Народното събрание, изготвено от Комисията по труда и социалната политика, е изцяло в подкрепа на искането на главния прокурор. То възпроизвежда и съображенията, на които искането се основава - в смисъл, че както правото на пенсия, така и правото на труд са гарантирани от Конституцията, като и двете са неотменими и не се изключват взаимно.

Основателността на искането се оспорва в становищата на Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика и Националният осигурителен институт.

Според правителството възприетият от оспорената законова разпоредба подход на коригиране размера на пенсиите и другите социални плащания при започване на работа е възприет и от международните трудови конвенции, ратифицирани от Република България още преди приемането на Закона за пенсиите през 1957 г., които съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство. В това отношение са посочени: Конвенция № 35 на Международната организация на труда (МОТ) от 1933 г. относно осигуровката старост (индустрия и др.), обнародвана в бр.44 на "Държавен вестник" от 1997 г. (срв. пълното и точно наименование на конвенцията),

съгласно чл.8, т.2, б."а" на която пенсията може да бъде изцяло или частично спряна, докато заинтересуваният заема длъжност, за която е задължително осигурен, а в чл.2, т.2, б."h" е посочено, че всяка страна може да предвиди такива изключения, каквито намери за необходими, за осигуровката за старост по отношение на някои категории лица - пенсионирани държавни чиновници, които изпълняват платена работа, както и на лицата, имащи личен доход, когато пенсията или личният доход са най-малко равни на предвидената в националното законодателство пенсия за старост; Конвенция № 37 относно осигуровката инвалидност (индустрия и др.) от 1993 г. (ДВ, бр.45 от 1997 г.), чл.9, т.2, б. "d" на която допуска пенсията на пенсионера - работник или служител в индустриални или търговски предприятия и др. да бъде изцяло или частично спряна, докато пенсионерът продължава да заема служба, за която е осигурен... докато професионалният доход на заинтересувания надминава определен размер; Конвенция № 39 относно задължителната осигуровка смърт от 1993 г. (ДВ, бр.45 от 1997 г.), чл.11, б."е" на която допуска пенсията да бъде изцяло или частично спряна, когато пенсионираният... получава доход от професията си, който надминава определен размер.

Отбелязва се още, че действащата в страната осигурителна система е "изградена като разходно-покривна, а не като капиталово-покривна", така че средствата за изплащане на пенсиите се осигуряват от постъпващите осигурителни вноски на работещите трудоспособни граждани, а не от натрупани суми по лични партии на пенсионерите, а разпределението на средствата от фонд "Обществено осигуряване" се основава на принципите на взаимност на осигуряването, задължителност, взаимопомощ и социална солидарност между осигурените лица. Тези принципи заедно с обезпечителния характер на осигурителните плащания позволяват възприемането на подхода, залегнал в чл.50 ЗП, съгласно който размерите на осигурителните плащания се поставят в зависимост от възможностите на

пенсионерите да упражняват трудова дейност, която им осигурява трудов доход.

Конституционносъобразността на чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП се обосновава и с разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията, като допустимостта да се ограничи упражняването на осигурителното право на пенсия се свързва с правата на другите участници в осигуряването. Отрича се и противоречието на оспорената разпоредба с принципа на равенството пред закона, установен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, като се подчертава, че не става дума за различно третиране, доколкото чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП визира трудов доход от дейност, нормативно определена като основание за осигуряване, а останалите възможни доходи произтичат от права и дейности, за които не съществува нормативно основание за осигуряване.

Министърът на финансите се присъединява към становището на правителството без да развива самостоятелни съображения.

Съображенията, изложени в становището на министъра на труда и социалната политика, съвпадат с тези, изтъкнати от Министерския съвет. Те също се основават на действащото у нас осигурително и пенсионно законодателство, на принципите, върху които то е изградено, и на международните договори, по които България е страна. Отделно в това становище се оспорва допустимостта на искането в частта му, в която то е насочено срещу отменени разпоредби на закона.

Изцяло в смисъла на подробно изложените съображения на Министерския съвет е и становището на Националния осигурителен институт.

В отношението си към основателността на искането втората група заинтересувани страни - синдикални организации, извършващи допълнително доброволно пенсионно осигуряване, се разделят на две групи: КНСБ, НП "Единство", ПОК "Доверие" и СОФ "Сила" АД подкрепят

искането, а Асоциацията на демократичните синдикати и ДПФ "Доверие" АД поддържат, че искането е неоснователно.

Постъпило е и допълнително становище от главния прокурор, в което се отбелязва, че разпоредбата на чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП противоречи и на редица ратифицирани от нашата страна международни договори, съставляващи част от вътрешното ни право. В това отношение са посочени чл. 6 и чл. 9 от Международния пакт за икономически, социални и културни права, които признават съответно правото на труд и правото на социална сигурност, включително и на обществени осигуровки. Поддържа се, че международният договор не поставя упражняването на всяко едно от тези права в зависимост от упражняването на другото, не ги противопоставя, не ги изключва взаимно, Те могат да бъдат упражнявани свободно и независимо едно от друго.

За да се произнесе по основателността на искането, Конституционният съд взе предвид следното:

В частта, която е предмет на искането, чл. 50 ЗП гласи:

"(1) Пенсионерите, които упражняват дейност, нормативно определена като основание за осигуряване, независимо дали са осигурени, имат право да получават пенсиите си, ако месечният доход от тази дейност не превишава двукратния размер на минималната работна заплата за съответния период от време.

(2) Когато доходът по ал.1 превишава двукратния размер на минималната работна заплата, пенсията и добавките към нея се намаляват с размера на превишението."

От съпоставката на оспорената част на чл.50 ЗП с неговите алинеи 3 и 4 следва, че предмет на искането е предвиденото в ал.1 и 2 намаляване на пенсиите извън тези, които са отпуснати въз основа на загубена трудоспособност. Доколкото основният вид пенсия - за изслужено време и

старост - също има в основата си (хипотетичната) предполагаемата изгубена работоспособност (поради старост), тя не се обхваща от изключенията по алинеи 3 и 4. За нея преди всичко се отнася оспореното в искането правило, според което се "ограничава или отнема - по израза на искането - правото на пенсия в случаите, когато пенсионерите получават доходи от трудова дейност".

Впрочем действащата редакция на чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП не си служи с израза "доходи от трудова дейност", а визира "дейност, нормативно определена като основание за осигуряване, независимо дали са осигурени" (срв. дял III от Кодекса на труда от 1951 г.). Най-директно оспореният принцип е бил изразен в първоначалната редакция на текста в ал.1 (ДВ, бр.91 от 1957 г.): "Пенсионери, които работят, не получават пенсия". От 1961 г. до 1975 г. текстът е бил в действие със следното съдържание: "Пенсионери, които извършват работа, изслуженото време на която се зачита за трудов стаж по Закона за пенсиите, не получават пенсия".

Като не намира за необходимо да възпроизведе в решението си съдържанието на всички предходни редакции, Конституционният съд се позовава на определението от 26 юни 1997 г. по допустимостта, в което те са обозначени чрез съответните им публикации във в."Известия" и "Държавен вестник".

Същевременно съдът прави констатацията, съответстваща на съдържащо се в искането твърдение, че и действащата, и всички предходни редакции постановяват, че пенсията не се получава и/или се намалява, когато пенсионерите работят.

Касае се за траен законодателен подход, преутвърден и през 1994 г., от когато е в сила действащата редакция, т.е. след приемането на Конституцията от 1991 г.

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане. Втората част на текста не е релевантна по настоящото дело и въпросът за конституционносъобразността на чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП подлежи на разрешаване с оглед съпоставката му с правото на обществено осигуряване. То е установено чрез разпоредба, която се намира в глава втора от Конституцията - "Основни права и задължения на гражданите" - и от това следва, че на равнище и от гледище конституционноправна защита на основните права трябва да бъдат както средствата за неговото реализиране, така и евентуалните основания за неговото ограничаване.

Като вид обществено осигуряване пенсионното осигуряване се обхваща от конституционната защита, гарантирана от разпоредбата на чл.51, ал. 1 от Конституцията. За да се реализира правото по чл. 51, ал. 1 като индивидуално право е необходимо преди всичко да се създаде система за обществено осигуряване. Такава е и действащата система на държавно обществено осигуряване, а като задължение на държавата, произтичащо от същата конституционна разпоредба, може да бъде определена и необходимостта да създаде разгърнатата законова уредба и на доброволното пенсионно осигуряване.

Вън от това обаче оспореният чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП подлежи на преценка от гледище на принадлежността му към действаща система (уредба) на пенсионно осигуряване. Действието на тази разпоредба се изразява в намаляване на пенсията до степен на нейния пълен размер. Независимо от механизма, чрез който този ефект се постига (срв. чл.120 от действащия Правилник за приложение на Закона за пенсиите), самият ефект се състои във въздействие върху размера на пенсията. Това е предназначението на чл.50, ал.1 и 2 ЗП и от тази именно последица е предизвикано искането за конституционен контрол.

С оглед на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията в компетентността на Конституционния съд е да прецени дали конкретното законодателно разрешение е в съответствие с даден конституционен принцип или с основно конституционно право.

Обсъжданото тук законодателно разрешение се намира - предвид на посочения вече негов ефект - в пряко противоречие с конституционната норма. Вярно е, че става дума за разпоредба, която се явява част от действаща законодателна уредба на системата на пенсионно осигуряване. Самата система обаче е изградена по начин, който включва определени условия за придобиване на право на пенсия. Най-общо те включват определяне на момента, в който пенсионното плащане може да се претендира, както и на неговия размер. При настъпването на тези условия правото (на получаване) на пенсия възниква в цялото свое съдържание, т.е. включително и от гледище на размера на дължимата пенсия, който също е функция на въпросните условия.

Това право е вид право на обществено осигуряване. Като такова то се обхваща от конституционноправната защита, установена с чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Конституционноправната защита 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.

Следователно Конституцията изисква от законодателя да се въздържа от актове, които накърняват даденото, вече осъществено от гледище на фактически състав, право. Под недопустимост на накърняването следва да се разбира както въздействие върху съответното право въобще, така и въздействие върху някои от неговите компоненти. В разглежданата тук хипотеза, създадена от действието на чл.50, ал.1 и 2 ЗП, става дума за

въздействие върху размера на пенсионното плащане, дължимо на всеки, който отговаря на условията за получаване на пенсия.

За да се обоснове конституционноправната оправданост на произтичащото от чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП намаляване (ограничаване) на придобитата пенсия, включително до степен на пълния ѝ размер, е необходимо или пряко, или поради действието на друга конституционна норма (основно начало или основно право) самата Конституция да допуска това. Съображението, че оспореното разрешение се основава на логиката или характера на действащата у нас система на обществено (пенсионно) осигуряване не е от конституционноправен порядък. Необходимо е още веднъж да се обърне внимание върху обстоятелството, че се касае за ограничаване на едно възникнало, на едно придобито при спазване на предвидени от закона условия право. Следователно единствено Конституцията може да допусне такова накърняване, основавайки се на съображения, които са свързани със защитата на друг конституционноправно значим обществен или личен интерес.

С оглед на това Конституционният съд приема, че в Конституцията не се съдържа - нито пряко, нито косвено - друго основание, което да оправдава въпросното ограничение. Съображенията, развити от заинтересуваните страни по делото, които са в смисъл, че законовият режим на пенсиониране влияе на пазара на труда, са от сферата на взаимодействие на социални явления и процеси (демографски, икономически и др.п.). Те не се характеризират с директна конституционноправна релевантност и поради това не обуславят друго разрешение по повдигнатия въпрос за конституционносъобразност, различно от констатираното. Правото на обществено осигуряване 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.

По тези съображения Конституционният съд намира, че искането е основателно и следва да бъде уважено, без да се налага да се разглеждат и другите основания за противоречие с Конституцията, повдигнати в него.

По тази причина съдът не разглежда отделно и довода, основан на посочените в становищата на правителството, министъра на труда и социалната политика и Националния осигурителен институт конвенции на МОТ. Предвидената в тях възможност за намаляване ("спиране") на пенсията, когато пенсионерът работи, не обуславя пряко възможността за такова законодателно разрешение. Във всеки случай такъв подход от страна на българския законодател трябва да се ползва от конституционна опора, каквато не бе установена. Доводът, че пенсионерът, който работи, няма всъщност нужда да получава пенсия (съответно в пълен размер), е изграден върху едно фактическо положение (и твърдение) и не създава основания за накърняване на права, чийто титуляр отговаря на условията за настъпването им.

Предвид на изложеното във връзка с чл. 50, ал. 1 и 2 ЗП в редакцията, която е в сила, съдът не намира за необходимо да разгледа искането спрямо предходните редакции на тази разпоредба самостоятелно и поотделно. Както в самото искане се поддържа (и приема от Конституционния съд) предходните редакции се основават на принципа, възприет в действащата. Не се навеждат и не се разкриват специфични основания за отделните версии на разпоредбата, които да налагат самостоятелното им разглеждане.

С оглед на съображението, поради което искането е допуснато в тази му част, уважаването на искането спрямо действащата разпоредба обуславя същото и по отношение на предходните редакции.

По тези съображения съдът не поставя на разглеждане довода за недопустимост, направен от министъра на труда и социалната политика.

Въз основа на изложеното и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

#### РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 50, ал. 1 и 2 от Закона за пенсиите (ДВ, бр. 49 от 17 юни 1994 г.), както и предходните редакции на тази разпоредба (обн., Изв., бр.91 от 1957 г.; Изв., бр.51 от 1961 г.; ДВ, бр.102 от 1967 г.; бр.53 от 1975 г.; бр.44 от 1984 г.; бр.46 от 1989 г.; бр.30 от 1990 г.; бр.12 от 1991 г.; бр.52 и 85 от 1992 г.).

Председател: Асен Манов