



Х

Изх.№

ДО  
Д-Р ИВАНКА ШАЛАПАТОВА  
МИНИСТЪР НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА  
ПОЛИТИКА

ДО  
Г-Н ИВАЙЛО ИВАНОВ  
УПРАВИТЕЛ НА НАЦИОНАЛНИЯ  
ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

*Относно: Жалби № 10449/2023 г., № 10459/2023 г. и № 10639/2023 г. до омбудсмана на Република България*

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ШАЛАПАТОВА,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ИВАНОВ,**

Обръщам се към Вас във връзка с постъпващия значителен брой жалби от граждани с увреждания относно съществуващите затруднения за адекватно изплащане на полагащите им се пенсии за инвалидност.

Както неведнъж е отбелязвано от институцията – предвид влошеното здравословно състояние и нерешените предизвикателства с достъпа до заетост на хората с увреждания, пенсиите за инвалидност са в много от случаите техния единствен доход. Чрез получаваните средства тези уязвими граждани заплащат за задоволяване на основните си жизнени потребности, за консумативи за жилищата, в които живеят, но и за закупуване на необходимите им лекарства и за осъществяване на предписаното им лечение и рехабилитация.

Предвид същността на пенсиите и тяхното предназначение е от съществено значение полагащите се средства да бъдат адекватно изплащани и в пълен размер от възникването на правото, като определяща роля за това имат разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Жалбите на гражданите показват, че проблемите с пенсиите за инвалидност са свързани, от една страна, с неправилно тълкуване и прилагане на действащи разпоредби, а от друга – с необходимост от изменения в нормативния акт, чрез които да се гарантират правата на заинтересованите граждани.

С оглед на изложеното предизвикателствата пред хората с увреждания могат да бъдат диференцирани в следните групи:

- **Спиране на пенсиите за инвалидност от Националния осигурителен институт в случаите, при които НЕЛК отменя и връща експертното решение на ТЕЛК за ново произнасяне**

Съгласно чл. 98, ал. 7 от КСО при обжалване на решенията на ТЕЛК и НЕЛК от председателя на медицинската комисия или по реда на чл. 112 от Закона за здравето, до влизането в сила на решението на НЕЛК, съответно на съда по обжалваното решение на органите на медицинската експертиза, се отпуска, възобновява и възстановява пенсия за инвалидност в размер на социалната пенсия за старост.

Видно от цитираната разпоредба при обжалване на експертното решение, определящо 50 и повече процента трайно намалена работоспособност, не се спира пенсията изцяло, а пенсията за инвалидност се изплаща, но в размер на социалната пенсия за старост. Разпоредбата е специална по отношение на общите правила на чл. 95, ал. 1 от КСО. Целта на предоставеното право на осигуреното лице при посочените в разпоредбата предпоставки е да се осигури възможност за обезпечаване на основните жизнени потребности и нужди на лицата до окончателното решаване на въпросите по трайно намалената работоспособност.

Постъпващите оплаквания и извършените проверки по конкретните случаи показват, че от Териториалните поделения на Националния осигурителен институт (ТП на НОИ) изпълняват разпоредбата и изплащат пенсия за инвалидност в размер на социалната пенсия за старост само при определени 50 или над 50 на сто вид и степен на увреждане/степен на трайно намалена работоспособност от органите на медицинската експертиза и обжалване на решението по реда на Административнопроцесуалния кодекс. При евентуална отмяна на решението за определяне 50 или над 50 на сто вид и степен на увреждане/степен на трайно намалена работоспособност и връщане на преписката за ново разглеждане на административния орган, издал първоначалния акт, е въведена практика за спиране на пенсиите за инвалидност, независимо от разпоредбата на чл. 98, ал. 7.

Следва да се отбележи, че използваната юридическа техника и общото формулиране на текста на чл. 98, ал. 7 – „при обжалване на решенията на ТЕЛК и НЕЛК от председателя на медицинската комисия или по реда на чл. 112 от Закона за здравето, до влизането в сила на решението на НЕЛК, съответно на съда по обжалваното решение на органите на медицинската експертиза до влизането в сила на решението на НЕЛК, съответно на съда по обжалваното решение на органите на медицинската експертиза“ – предопределя, че се включват всички хипотези за развитие на производството при обжалване, в т.ч. при отмяна на решението и връщане на преписката за ново разглеждане.

Необходимо е да се подчертае, че при регламентиране чрез разпоредбата на чл. 98, ал. 7 от КСО на отпускането на пенсия за инвалидност в размер на социалната пенсия при обжалване решението на ТЕЛК, се цели да бъде обезпечено елементарното жизнено ниво и потребности на лицето, при забавено произнасяне по обжалването, тъй като лицето би останало без доходи и следва да се осигурят минимални средства за издръжка на пенсионираното лице до момента, до който решението на НЕЛК, съответно на съда стане окончателно. При произнасянето за отмяна на решението и връщане на преписката за ново разглеждане, на практика няма влязло в сила решение с определен процент трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане и разпоредбата на чл. 98, ал. 7 следва да се прилага в пълна степен.

Важно е да се обърне внимание, че в този смисъл е и практиката на съда в Решение № 180 от 26.10.2023 г. по адм. д. № 309/2023 г. на Административен съд – Перник.

В допълнение, несъстоятелни биха били аргументите, че хипотезата на чл. 98, ал. 7 от КСО може да се прилага в случаите на отмяна и връщане на експертното решение, но само при обжалване на решението за отмяна и връщане по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Проучването на съдебната практика показва, че жалбите срещу решенията на НЕЛК за отмяна и връщане на преписката на ТЕЛК пред Административните съдилища се приемат като процесуално недопустими поради липса на правен интерес, чието наличие е положителна процесуална предпоставка за допустимост на производството. Пример за подобно решение е Определение № 1348/19.10.2023 г. на Административен съд – Сливен по адм. дело № 296/2023 г.

Необходимо е да се обърне внимание, че поради въведената практика значителна част от хората с увреждания са оставени без полагащите им се средства за дълъг период, а други – директно се отказват да търсят защита на правата си чрез обжалване на очевидно неправилни решения на ТЕЛК, предвид реалната опасност да попаднат в ситуацията да бъдат неправомерни лишени от дължимите им доходи и да не могат да покриват възникващите разходи.

Във връзка с изложеното, са необходими адекватни мерки за правилно тълкуване и прилагане на разпоредбата на чл. 98, ал. 7 от КСО, като бъдат гарантирани интересите на засегнатите граждани.

- **При обжалване се отпуска, възобновява и възстановява пенсията за инвалидност, но само до размера на социалната пенсия за старост**

На следващо място, но не по значение са жалбите на гражданите с увреждания във връзка с размера на средствата, които се отпускат по чл. 98, ал. 7 от КСО по време на процедурата по обжалване на издаденото експертно решение.

Гражданите са недоволни, че на основание чл. 98, ал. 7 на правоимащите граждани се отпуска, възобновява и възстановява пенсия за инвалидност в размер само на социалната пенсия за старост, а не реалната пенсия, на която имат право, след като са изпълнени изискванията на чл. 72 и чл. 74 от КСО.

В жалбите се отбелязва, че съгласно чл. 112, ал. 9, изр. 1 от Закона за здравето обжалването по реда на чл. 112, ал. 1 - 8 на експертните решения за трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане на органите на медицинската експертиза **не спира изпълнението им.**

В изр. 2 е изрично уточнено също така, че през периода на обжалване на експертното решение за трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане **лицето ползва произтичащите права от обжалваното експертно решение**, като при намаляване на вида и степента на увреждане, водещи до намаляване или отпадане на отпуснатата подкрепа, преосвидетелстваното лице не възстановява получената в повече сума.

Ограничението на размера на отпусканата пенсия за инвалидност до размера на социалната пенсия за старост, предвидено в чл. 98, ал. 7 от КСО, към момента се явява в противоречие с разпоредбите на чл. 112, ал. 9 от Закона за здравето и чл. 72 от КСО, както и с принципите на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и Хартата на основните права на ЕС, като лишава от възможност гражданите с увреждания да получат необходимите им и полагащи се средства под формата на пенсия за инвалидност в пълен размер.

Нужно е да се обърне внимание още, че засегнатите нямат вина за допуснатите пороци в издадения акт от компетентния административния орган, който е впоследствие отменен и преписката е върната за ново разглеждане, както и че потребностите и разходите на лицата не намаляват по време на процедурата по обжалване на експертните решения. С разпоредбата на чл. 98, ал. 7 обаче подкрепата несправедливо се намалява и често поставя гражданите в кризисно положение.

Тук е мястото да се акцентира върху положителната практика на структурите в системата на социалното подпомагане за пълно изпълнение на експертните решения непосредствено след издаването им, дори в случаите на обжалване. По този начин се осигурява възможност на гражданите с увреждания да получат предвидената подкрепа по Закона за хората с увреждания и Закона за личната помощ и да бъдат гарантирани интересите им.

В качеството си на омбудсман смятам, че са необходими изменения в чл. 98, ал. 7 от КСО, чрез които да бъде разрешен описаният проблем.

- **Срокът, в рамките на който от НОИ се възобновяват плащанията при преосвидетелстването на лицата**

Друг сериозен проблем, свързан с пенсиите на хората с увреждания и изискващ допълнително внимание, е срокът, в рамките на който от НОИ се възобновяват плащанията при преосвидетелстването на лицата.

Позицията, която институцията е изразявала нееднократно, е, че след издаването на експертното решение от ТЕЛК или НЕЛК полагащата се подкрепа на хората с увреждания следва да се изплаща адекватно и без забавяне.

Предвид кадровите и организационни проблеми в системата на медицинската експертиза, които довеждат до сериозно неспазване на установените срокове и рефлектират пряко върху правата на заинтересованите граждани, е от съществено значение да бъдат разгледани възможностите за ускоряване възобновяването на дължимите пенсии. Това би могло да бъде постигнато, от една страна, като спрямо медицинските комисии към ТП на НОИ бъде въведен и прилаган общият принцип за изпращане на издаденото решение на заинтересованите страни.

Още повече, че след измененията в Закона за електронното управление, в сила от 31.03.2024 г., с цел намаляване на административната тежест за гражданите, НОИ ще бъдат задължени да събират информацията за решенията на ТЕЛК и НЕЛК по служебен път.

От друга страна, чрез предвиждането и осигуряването на достъп на медицинските комисии до информацията и документацията в електронната система, имаща отношение към експертизата и удостоверяваща настоящото здравно състояние на лицата, би могло допълнително да се ускори дейността на комисиите.

- **Изборът на пенсия, която не е най-благоприятна по размер**

Не на последно място по значение са оплакванията във връзка с възможностите за лесно преминаване от един вид пенсия към друг и избор на пенсия, която не е най-благоприятна по размер.

Както омбудсманът е акцентирал неведнъж в своите становища – КСО предвижда възможност за избор на по-благоприятния вариант на пенсията. КСО обаче не дава възможност за отказване от по-благоприятната пенсия и преминаване към друг вид пенсия, на която заинтересованото лице има право, но е по-ниска по размер.

Следва да се отбележи, че правото на пенсия е субективно право и като такава следва да зависи от волята на правоимащия. В случаите, при които лицето предпочита друг вид пенсия, на условията на която отговаря, воден от лични мотиви или от други причини, то би следвало да му бъде предоставена възможност да избере коя пенсия да му се отпуска.

По този начин до началото на 2023 г. съществуваше проблем с хората с трайни увреждания, които са отговаряли на условията и са избрали по-благоприятната наследствена пенсия, вместо социална пенсия за инвалидност (въпреки че разликата е незначителна). Поради липсата на възможност за избор и за отказване от по-благоприятната пенсия и връщане към старата пенсия, лицата с наследствена пенсия, с право на чужда помощ, бяха дълго време в общата група на хората с трайни увреждания с над 90 на сто степен на увреждане и получаваха месечна финансова подкрепа по чл. 70, т. 3 от Закона за хората с увреждания в по-нисък размер, а не по чл. 70, т. 5 от нормативния акт. След изпълнение на препоръките на омбудсмана за изменения в чл. 70, т. 5 (ДВ, бр. 8 от 2023 г.) е намерено частично разрешение на въпроса, като хората с наследствена пенсия, с право на чужда помощ, са включени в обхвата на чл. 70, т. 5 от ЗХУ.

Постъпващите жалби в институцията след това изменение показват обаче, че липсата на действия за предоставяне на право на избор продължава да е проблем за граждани в уязвимо положение, който изисква адекватни мерки.

- **Ограниченията за отпускане на пенсия за инвалидност поради общо заболяване в разпоредбите на чл. 74 от Кодекса за социално осигуряване**

Използвам повода и да напомня за проблемите с текста на чл. 74 от КСО, който изисква хората с увреждания с определени 50 и над 50 на сто вид и степен на увреждане/степен на трайно намалена работоспособност да имат придобит осигурителен стаж до определената дата на инвалидност, за да е възможно да получават пенсия за инвалидност поради общо заболяване.

От постъпващите многобройни жалби от граждани с увреждания се констатира, че значителна част от младите хора с увреждания, на възраст до 25-годишна възраст, не могат да придобият изискуемия осигурителен стаж.

От друга страна, до навършването на 18-годишна възраст децата с увреждания не могат да работят поради възрастови ограничения и поради самото заболяване. След навършването на 18 години, вече като възрастни, те отново са изправени пред трудности да намерят работа и да придобият изискуемият се стаж, предвид липсата на подходяща заетост и съществуващата все още стигма за възможностите и потребностите на тези уязвими граждани.

Другият сериозен проблем с разпоредбата на чл. 74 от КСО, за разрешаването на който омбудсманът настоява от години, е по отношение на изискването осигурителният стаж да е натрупан до датата на инвалидността.

Следва да се отбележи, че в много от случаите инвалидизирането е настъпило преди да е придобит изискуемият осигурителен стаж за отпускане на пенсия за инвалидност поради общо заболяване, като гражданите след това продължават да работят. Независимо от полагания от тях труд и направени допълнително – при някои граждани значителни – осигурителни вноски, обаче се оказва, че разпоредбата на чл. 74 от КСО лишава тези нуждаещи се от възможността те да получат пенсия за инвалидност поради общо заболяване. При положение че не е налице промяна на датата на инвалидността или не е настъпило впоследствие друго заболяване, което да

е станало водещо според органите на медицинската експертиза, това лишаване може да е до живот.

На практика, тези граждани, със сходен осигурителен принос като на отговарящите на изискванията за придобиването на пенсия за инвалидност поради общо заболяване по чл. 74, а в някои случаи са дори и с много по-голям стаж, но натрупан и след датата на инвалидизирането, се оказват третираны по-неблагоприятно и в риск да не могат да посрещат възникващите разходи за компенсиране на дефицитите от уврежданията. Защото ограниченията в разпоредбата оставят хората с определени от 50 до 70,99 вид и степен на увреждане/степен на трайно намалена работоспособност, без необходимия осигурителен стаж до датата на инвалидизирането, само с месечна финансова подкрепа по чл. 70 от Закона за хората с увреждания, която е в размер на 7 % от линията на бедност или 36,82 лв. за 2024 г.

В заключение и като застъпник за правата на хората с увреждания бих искала да акцентирам, че пенсиите за инвалидност са заместващ доход при настъпила частична или напълно загубена работоспособност на лицата, преди излизането им от активна работоспособна възраст. Чрез тях се задоволяват освен жизнените потребности, но и се подпомагат усилията на хора в уязвимо положение да водят достоен и активен живот.

Във връзка с изложеното и с оглед изискванията на Конвенцията за правата на хората с увреждания и Хартата на основните права на ЕС, на основание чл. 19, ал. 1, т. 4 от Закона за омбудсмана се обръщам към Вас с препоръка за разглеждане на описаните проблеми, като бъдат взети всички допустими действия за тяхното адекватно и скорошно разрешаване, в съответствие с правата и интересите на гражданите с увреждания.

На основание чл. 20, ал. 1, т. 2 от Закона за омбудсмана, очаквам да ме информирате в срок за становището Ви и предприетите действия.

**С уважение,**

**ПРОФ. Д-Р ДИАНА КОВАЧЕВА  
ОМБУДСМАН НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**