



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-155

София, 26.08.2016 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 267 КД 9/16
Дата 29.08.2016

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9/2016 г.

Относно: Искане на тричленен състав, Първа колегия на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от Кодекса за социално осигуряване (обн, ДВ., бр. 110 от 17.12.1999 г., посл. изм. бр. 102 от 29.12.2015 г., „КСО“).

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

На основание чл. 179, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) и чл. 4б, ал. 4, чл. 4в, ал. 2, чл. 124а, ал. 4 и чл. 129, ал. 19 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) е издадена Наредбата за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителни осигурителни вноски, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и за обмен на информация. Срещу посочената Наредба по жалба на няколко пенсионноосигурителни дружества е образувано административно дело № 12089/2015 г. по описа на тричленен състав, Пета колегия на ВАС (ВАС). В хода на делото жалбоподателите са депозирали молба с искане за спиране на производството и сезиране на Конституционния съд на Република България за произнасяне по конституционосъобразността на нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО.

На основание чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо от Конституцията на Република България тричленен състав, Първа колегия на Върховния административен съд е сезирал Конституционния съд за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО. По искането на вносителите Конституционният съд („КС“) е образувал конституционно дело № 9/2016 г.

Вносителите на искането твърдят, че нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО), противоречат на принципа на правовата държава, на принципите на недискриминация и неприкосновеност на личността, прогласени в абзац 5 от преамбюла, в

чл. 4, ал. 1 и ал. 2, в чл. 6, ал. 2, в чл. 17, ал. 1 и ал. 3, в чл. 19, ал. 1 и в чл. 51, ал. 1, предложение първо от Конституцията на Република България.

В КСО законодателят е възприел тристълбов модел на пенсионното осигуряване. При тристълбовата структура на пенсионно осигуряване първият стълб се образува от държавното обществено осигуряване („ДОО“), вторият - от допълнителното задължително пенсионно осигуряване („ДЗПО“), а третият включва допълнително доброволно пенсионно осигуряване („ДДПО“).

Съставът на ВАС е приел, че със създаването на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО се променя досегашния тристълбов модел на пенсионно осигуряване. Вносителите считат, че с чл. 4б и чл. 4в от КСО, които предоставят право на избор на осигурените лица да променят формата на осигуряване, като преминат от универсален и професионален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване, се променя установената тристълбова структура. По този начин се създава неравенство на гражданите пред закона, което се изразява в това, че за част от гражданите моделът ще остане тристълбов, а за други – задължително държавно обществено осигуряване и допълнително доброволно пенсионно осигуряване, като вторият стълб ще се „погълне“ от първия.

Така предоставеното право на избор според състава на ВАС създава правна несигурност и противоречи на принципите на социалната държава и на свободната стопанска инициатива, защото със създаване на новото правоотношение по осигуряването лицето губи правото си на собственост върху набраните и прехвърлените средства по индивидуалната му партида и тези средства стават част от общата парична маса на фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване, която се разходва на принципите на солидарността. Така се нарушава резултатността от дейността на пенсионноосигурителните дружества („ПОД“), респективно – правото на свободна стопанска инициатива.

Вносителите считат и че чл. 4б и чл. 4в от КСО противоречат на принципа за гарантиране и защита на правото на собственост на гражданите, защото прехвърлянето на средствата на осигуреното лице при направен от него избор за промяна на осигуряването, е разпореждане със средствата по индивидуалната му партида преди да е настъпил осигурен социален риск.

С Определение от 29.07.2016 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленния състав на ВАС и е конституирал като заинтересована страна министъра на финансите.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от КС 30-дневен срок изразявам становище, че искането на тричленния състав на ВАС, Пета колегия е неоснователно, като излагам следните съображения по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от КСО:

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане. Според Чл. 52, ал. 1 от Конституцията гражданите имат право на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон. Гарантирането на посочените в тези конституционни текстове права се реализира чрез публичните и частните осигурителни схеми. Законодателят е уредил обществените отношения и е създал законови условия за осъществяването на тези права - в КСО и в Закона за здравното осигуряване. Осигурителното законодателство е пряко свързано с провежданата социална политика от държавата. В зависимост от социалните и икономически условия търпи развитие и осигурителното законодателство.

С твърдението в конституционната жалба на тричленният състав на ВАС, че разпоредбите на КСО за правото на избор относно допълнителното задължително пенсионно осигуряване нарушават правото на обществено осигуряване на българските граждани, прогласен в чл. 51 от Конституцията, се оспорва правото Народното събрание да променя вида и модела на осигурителната и пенсионната система, както и начинът на функциониране на пенсионните фондове.

В своето Решение № 5 от 2000 г. по конституционно дело № 4/2000 г. Конституционния съд е приел, че „Разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, без да указва реда, начина, принципите и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане. За реализиране на това, по своята същност, социално право трябва да се погрижи държавата. То е нейно задължение, което се предопределя и от преамбюла на Конституцията, където тя е обявена за „социална държава“. Държавата трябва да предприеме и извърши необходимите действия за създаване на нормативна система за обществено осигуряване. Тъй като нормативният акт трябва да урежда основни обществени отношения във връзка с прилагането на прогласено от Конституцията основно право на гражданите, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон. Следователно, в компетентността на законодателния орган е да създаде законовата уредба за обществено осигуряване, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право. В противен случай тази конституционна разпоредба би останала една неприложима декларация. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за обществено осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми (в този смисъл Решение № 12 от 25 септември 1997 г. по к. д. № 6 от 1997 г. - ДВ, бр. 89 от 7 октомври 1997 г., и Решение № 21 от 15 юли 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г. - ДВ, бр. 83 от 21 юли 1998 г.)“.

В мотивите на КС в Решение № 21 от 1998 г. по конституционно дело № 18/97 г. е прието, че „Разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява правото на обществено осигуряване и социално подпомагане. Правото на пенсионно осигуряване, като вид социално осигуряване, се обхваща и защитава от тази разпоредба. То принадлежи към основните права на гражданите и е неотменимо. Конституционната разпоредба обаче не определя условията и реда за неговото възникване и осъществяване. Оттук следва, че конституционният законодател е оставил тези въпроси, към които спада и въпросът за размера на пенсионните плащания, за отговор от закона. Законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на основния закон.“

В Решение № 2 от 2014 г. по конституционно дело № 3/2013 г. КС е постановил, че „Конституцията не конкретизира реда и начина на практическо прилагане на посочените социални права. За реализирането им трябва да се погрижи държавата чрез предприемането и извършването на необходимите действия за създаване на нормативна система за обществено осигуряване (Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.). Конституцията изисква законодателят да предвиди и съответните гаранции за реализиране на конституционно закрепените права, както и да се въздържа от приемането на актове, които могат да ги накърнят. Конституционноправната защита включва както задължението на държавата да създаде законова система на обществено осигуряване, така и задължение да гарантира реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили“.

По изложените съображения в цитираните решения на КС считам, че въпрос на законодателна целесъобразност е какъв модел на пенсионно осигуряване ще установи законодателят, включително дали моделът да е тристълбов.

След преминаването на българската икономика от централизирано управлявана планова система към пазарна икономика и провеждането на пенсионна реформа, съществувалата до онзи момент разходопокривна пенсионна система беше заменена с тристълбова система, включваща въвеждането на два нови капиталови стълба, предоставящи възможността за образуването на лични поименни партии.

Така с приемането на Кодекса за задължително обществено осигуряване (в сила от 01.01.2000 г., загл. изм. от 23.06.2003 на КСО) се урежда задължителното обществено осигуряване (държавното обществено осигуряване при общо заболяване, трудова злополука, майчинство, професионална болест, старост и смърт) и е въведено допълнителното задължително пенсионно осигуряване. От август 2003 г. КСО е допълнен с текстовете, уреждащи допълнителното задължително пенсионно осигуряване и е отменен Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (вторият стълб на пенсионната система).

Развилата се през 2008 г. финансова криза допринесе за драстичния спад на цените на финансовите активи, което оказва влияние върху портфейлните инвеститори, включително и пенсионните фондове в България.

Проследяването на пенсионните реформи през последните години в няколко държави от ЕС със сходни пенсионни системи (Чехия, Полша, Унгария, Казахстан, Литва), с акцент върху втория стълб на пенсионната система, показват търсенето на нови решения в тази област поради промени в социалноикономическата среда.

В тази връзка, редица държави през последните години предприеха мерки за снижаване ролята на втория стълб в пенсионната система. В случая на Полша това се изразява също в избор на лицата дали да предпочетат държавната пенсионна система или капиталовия стълб, в Унгария е налице елиминиране почти целия мащаб на задължителния капиталов стълб.

С приетия закон за изменение и допълнение (ЗИД) на КСО (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) се създаде правна рамка за усъвършенствания пенсионен модел, въведоха се краткосрочни и дългосрочни мерки за финансова стабилност на пенсионната система и подобряване адекватността на пенсиите. Всички предложения бяха изготвени при спазване на правилата за строго придържане към принципите на социалното осигуряване и тяхното възстановяване там, където те са нарушени и при съобразяване с европейските регламенти, директиви и препоръки, както и с всички международни актове в социалната сфера, по които Република България е страна.

Възможността за избор за промяна на осигуряване от допълнително задължително пенсионно осигуряване в универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ и във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ (чл. 4б от КСО), избор за промяна на осигуряване от допълнително задължително пенсионно осигуряване в професионален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ (чл. 4в от КСО), както и избор за възобновяване осигуряването на лицата по чл. 4б, ал. 1 в универсален пенсионен фонд (чл.124а, ал.1 от КСО) са част от пакета от мерки за усъвършенстване на пенсионния модел и развитие на пенсионната система, предложен от Министерството на труда и социалната политика през 2015 г. Така предложените мерки създават ангажираност на осигурените лица по отношение на собственото им осигуряване, като им се предоставя възможност да направят преценка за условията, при които да се осигуряват, съответно да се пенсионират.

От тази гледна точка може да се твърди, че със въвеждането на новите чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО пенсионният модел се усъвършенства, защото за осигурените лица възниква правото пряко да участват в осигурителното отношение – взаимоотношенията между държавата, осигурителя и осигуреното лице. По тази причина считам, че този модел, създаващ право на избор за осигурените лица, е с по-голяма социална насоченост и кореспондира на конституционно прокламираните принципи на социалната държава и правото на гражданите на обществено осигуряване. Този модел дава по-широки гаранции и алтернативи, допринасящи за стабилен ръст на пенсиите.

1. По отношение на твърдението на тричленния състав на ВАС, че създадените разпоредби на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО променят установената тристълбова структура на пенсионното осигуряване изразявам следното становище :

С приемането на чл. 4б, чл. 4в и чл. 124а от КСО се цели запазване и усъвършенстване на тристълбовия пенсионен модел, като се доизграждат и разширяват направените от 1 януари 2015 г. промени, предвиждащи възможност за свободен избор на лицата, родени след 31 декември 1959 г. да се осигуряват задължително за допълнителна пенсия в универсален пенсионен фонд (УПФ) или само за пожизнена пенсия в държавното обществено осигуряване (ДОО). Предвижда се изборът да не е еднократен (но да се прави не по-късно от пет години преди възрастта по чл. 68, ал.1 от КСО); при първоначално възникване на осигуряването се предвижда вместо увеличената осигурителна вноска да постъпва във фонд „Пенсии“, тя да постъпва в избран универсален пенсионен фонд, като в случай, че лицето не избере фонд в срок от 3 месеца, се извършва служебно разпределение в УПФ. Натрупаните средства по индивидуалните партиди на лицата, избрали осигуряване само във фондовете на ДОО, ще се прехвърлят в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система („Сребърния фонд“).

С приемането на оспорваните разпоредби на чл. 4б, ал. 1, чл.4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО се въвежда възможността за свободен избор на осигурените лица да участват или да не участват в универсалните и професионалните пенсионни фондове на втория стълб (ДЗПО). Тристълбовият пенсионен модел остава непроменен, защото вноската за първите два стълба (ДОО и ДЗПО) остава задължителна (за разлика от доброволното пенсионно осигуряване), а изборът е само по отношение на това към кои фондове да се насочва тя. По този начин се разширяват възможностите за осигуряване в българската пенсионна система, които са в полза на осигурените лица, които имат възможност да направят доброволен избор между държавен или частен пенсионно-осигурителен продукт.

Предвид това неаргументирано се твърди, че с въвеждането на оспорваните разпоредби се нарушава модела на пенсионното осигуряване и правото на равенство на гражданите пред закона, гарантирано от Конституцията. Възможността за свободен избор на втория задължителен стълб е въведена и в редица страни на Европейския съюз, които имат такъв модел, като Полша, Чехия, Словакия и др.

Не може да се подкрепи и твърдението, направено в искането на вносителите, че новата уредба превръща двата стълба (държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване) от допълващи се в конкурентни. От 2000 г. до сега осигурителните вноски за ДЗПО не се явяват в допълнение на осигурителната вноска за ДОО, а са изцяло за сметка на поетапно намаляване през годините на вноската за ДОО, т.е. моделът на първия и втория стълб се основава по-скоро на разпределение (или по-точно преразпределение за сметка на вноската на ДОО), а не на допълване на съществуващи вноски за ДОО над техния размер с нови вноски за ДЗПО.

Не е обосновано и твърдението на състава на ВАС, че „...е налице реална опасност от ликвидирание от втория стълб“. Твърдението почива на презумпцията, че съгласно оспорваната нормативна уредба лицата безусловно ще предприемат промяна в осигуряването си. Такава промяна може да бъде продиктувана от чисто икономически фактори и условия, т.е. когато съответните разчети показват, че за конкретното лице при конкретните обстоятелства размерът на очакваната обща сума на пенсията от първи и втори стълб се окаже в по-малък размер от пенсията, която би получавало, ако се е осигурявало само за ДОО. Видно е, че при такива обстоятелства пенсията от ДЗПО не би могла да се разглежда като допълваща, тъй като внесените за нея вноски за ДЗПО (които са за сметка на намаления размер на вноската за ДОО) в крайна сметка не биха осигурили същия размер на пенсията, ако тези суми се внасяха като вноски за ДОО, вместо за ДЗПО. При наличието на такива обстоятелства, дадената с оспорваните разпоредби възможност за промяна в осигуряването е в интерес на лицата и не може да се разглежда като накърняваща техните права.

2. По отношение на твърдението на вносителите, че създадените разпоредби на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО нарушават равенството на гражданите и правото им на собственост и накърняват свободната стопанска инициатива:

Оспорените разпоредби не привилегирват и не дискриминират конкретни категории лица, а се прилагат за всички осигурени лица, за които е приложимо ДЗПО. Тези разпоредби не нарушават конституционните права на гражданите и не създават предпоставки за дискриминация или неравнопоставеност между отделните лица.

С оспорените разпоредби на КСО са предоставени допълнителни възможности за избор на осигуряване, с които не се ограничават правата на една или друга категория лица, нито се създават привилегирани режими за осигуряване или пенсионни права за една или друга категория лица. На практика се дават допълнителни възможности за лицата, родени след 1 януари 1960 г. За лицата, родени преди 01.01.1960 г. не е налице възможност за задължително осигуряване във втория стълб, т.е. за една съществена категория лица според досегашния модел е достъпно осигуряване само в първия и третия стълб.

При различни хипотези и допускания за участието на отделните лица в осигуряването реално биха се получили различни ситуации по отношение на пенсията на лицата от първия и втория стълб (ДОО и ДЗПО). Предоставената възможност на осигурените лица за избор на осигуряване между ДОО и ДЗПО им позволява да направят най-добрата преценка, с оглед получаване на по-добра адекватност на пенсионните им доходи. По тази причина не може да се приеме, че промяната на модела на осигуряване по волята и желанието на самото осигурено лице е правна несигурност. Тази промяна е единствено правна възможност, която не настъпва в резултат на други условия и обстоятелства, независещи от волята на лицето.

Осигурените лица могат да се информират от Националния осигурителен институт и от дружествата, управляващи фондове за допълнително задължително пенсионно осигуряване за бъдещите си пенсионни доходи и да направят най-добрия за тях избор.

Не споделяме твърдението, че се засягат правата на гражданите и се нарушава принципа на равенството им пред закона, изразяващо се в това, че за част от осигурените лица пенсионният модел ще си остане тристълбов, а за други – двустълбов. Правата на гражданите, гарантирани от закона не се засягат, защото лицата имат възможност да се осигуряват само в ДОО, вместо в ДОО и ДЗПО, което е въпрос на техен личен избор, както е въпрос на избор доброволното осигуряване (трети стълб).

С въвеждането на принципа на свободен избор на осигуряване и за ранното пенсиониране се създава възможност осигурените лица да изберат да се осигуряват само във фондовете на държавното обществено осигуряване или да се осигуряват и в професионалните пенсионни фондове. Възможността на осигуреното лице да сменя начина на осигуряване по негова воля и желание не може да се счита за правна несигурност, каквито твърдения са изложени в становището. По тази причина считаме, че създадената в КСО възможност не засяга принципите на правовата държава, на правото на обществено осигуряване и на равенството на определена категория осигурени лица пред закона, за да се иска обявяването ѝ за противоречаща на Конституцията. Изборът на лицето не е поставен в каквито и да било обусловени от законодателството извънредни обстоятелства и ограничителни условия, които обективно биха възпрепятствали упражняването на такъв избор, като например недостатъчно време, отказ от достъп до обществена информация и др. Направеният избор не е окончателен (до съответния срок преди придобиването на правото за пенсия) и може да бъде променен.

Въведените промени с чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО разширяват възможността за нов избор на осигуряване между УПФ и фонд „Пенсии” в рамките на една година след последния направен избор, което дава възможност за по-голяма гъвкавост при управлението на средствата от страна на осигурените. По тази причина не може да се приеме, че тези разпоредби противоречат на принципите на правовата държава и на правото на обществено осигуряване, които Конституцията гарантира, защото предоставят на лицата право на избор на осигуряване.

На следващо място, твърдението, че новите разпоредби на чл. 4б и чл. 4в от КСО създават законови механизми личните средства на осигурените лица да бъдат „погълнати“ от публичен фонд, е необосновано. Цитираните разпоредби предвиждат промяната в осигуряването да се осъществи по избор на осигуреното лице. Разпоредбите не уреждат прехвърляне средствата във фондовете на ДОО или към Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система без да е осъществен избора, преди лицето да е изявило воля за това или независимо от тази воля. По тази причина не може да се приеме, че с чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО се нарушават конституционно установени права на гражданите. Не стои като отворен и нерегламентиран въпросът със съхраняването и инвестирането на средствата, прехвърлени в Сребърния фонд. Тези средства се съхраняват и инвестират съгласно разпоредбите на Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система и по-специално – съгласно разпоредбите на чл. 1, ал. 4, чл. 12 - чл.14 и чл. 22 от този закон. Средствата, които постъпват в Сребърния фонд и бюджета на ДОО са публични средства, поради което няма как едновременно да носят доходност на осигурените лица. Съхраняваните във фонда средства ще послужат за покриване на увеличения размер на пенсиите от ДОО, произтичащ от смяна на осигуряването или ще бъдат преведени чрез НАП в новоизбрания УПФ, ако лицето реши обратно да промени осигуряването от ДОО в УПФ съгласно чл. 129, ал. 14 от КСО.

Предвид изложеното считам, че препращането към Решение № 7 от 31.05.2011 г. на КС по к. д. № 21/2010 г. е напълно неотнормено към настоящия случай, защото обявеният с това решение за противоречащ на Конституцията параграф 4а, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на КСО по императивен начин определя прехвърлянето на средствата от индивидуалните партии, налични към 1 януари 2011 г., на лицата, родени през посочените години, във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване. Настоящият случай е противоположният, промяната в реда на осигуряване е обусловена от личната преценка и зависи от заявената воля на конкретните лица.

От изложеното до момента следва извод, че действието на разпоредбите на чл. 4б, ал.1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО не следва, а и не може да се разглежда без да са съобразени всички нормативни актове, които имат връзка с избора на осигуряване (Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, Наредбата за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителни осигурителни вноски, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и за обмен на информация) и без да се има предвид, че този избор е доброволен.

Следва да се има предвид, че лицата които не са решили да изберат по свой избор къде да се осигуряват първоначално, се прилага режима на служебно разпределение в УПФ, съответно в ППФ, съгласно чл.137, ал.4 и чл.140, ал. 4 от КСО, т.е. тези лица ще бъдат служебно разпределени в УПФ/ППФ, управляван от пенсионно осигурително дружество по реда на Инструкция № 1 от 23 юни 2004 г. на КФН и НАП за реда и начина за служебно разпределение на лицата, неизбрали фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване.

На следващо място, твърденията че лицата са лишени от право да направят свободен информиран избор, са неоснователни. Изборът на промяна в осигуряването е както доброволен, така и информиран. Правото на информация на осигурените лица за състоянието на средствата по индивидуалните партии в универсален пенсионен фонд (УПФ), в който са осигурявани, по действащото законодателство е гарантирано с разпоредбата на чл. 173, ал. 1 от КСО. Съгласно цитираната разпоредба, осигуреното лице има право на безплатна информация за натрупаните средства по индивидуалната му партия, за доходността от тяхното управление и за произтичащите от набраните средства пенсионни права най-малко веднъж в рамките на една календарна година по начин и ред, определени в правилника на съответното пенсионноосигурително дружество. В допълнение, ПОД предоставят и електронни услуги, чрез които лицата имат постоянен достъп до информация за състоянието на индивидуалните си партии.

На база информацията за средствата, натрупани по персоналната му партия, осигуреното лице може да направи своя информиран избор и съгласно чл. 171 от КСО има право да промени участието си във фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване и да прехвърли набраните средства по индивидуалната партия от един в друг съответен фонд, управляван от друго ПОД, ако са изтекли две години от датата на сключване на първия му осигурителен договор или от датата на служебното му разпределение след възникване на задължението му за осигуряване.

Отделно от това, чл. 123з, ал. 1 от КСО задължава ПОД да изпращат безплатно на осигурените лица до 31 май всяка година извлечение от техните индивидуални партии за предходната календарна година по образец. ПОД са задължени и да осигуряват възможност на всяко осигурено във фонда лице при поискване да получи информация за своята индивидуална партия. Съгласно чл. 131, ал. 1 от КСО натрупаната сума в индивидуалната партия от направените вноски и доходите от тяхното инвестиране са основата, върху която по предвидения от кодекса ред се определя размерът на пенсията, която лицето би получавало.

Изборът на лицето не е поставен в каквито и да са обусловени от законодателството ограничителни условия, които биха обективно възпрепятствали упражняването на такъв избор. Дори като е направен такъв избор за УПФ, той не е окончателен (до съответния срок преди придобиването на правото за пенсия) и може да бъде променен.

Предвид това не може да се приеме, че се нарушава правото на лицата на свободен избор и на информирано съгласие, след като винаги тези лица могат да получат

информация за пенсионноосигурителния си статус, включително при вземане на решение за промяна в осигуряването. Не може да се приеме, че разпоредбите на чл. 4б, ал.1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО нарушават принципа на чл.4, ал. 2 от Конституцията (накърняват достойнството и правата на личността) за това, че лишават лицата от право на свободен избор при промяна на осигуряването, при положение, че лицата имат достъп до необходимата и относима информация.

Несъстоятелно е виждането, че възможностите за информирано съгласие следва да се търсят единствено и само в съответен правен механизъм. Еднакво успешно би могло да бъде застъпено и твърдението, че не съществува правен механизъм, който да гарантира, че изборът на осигурените лица при избора на пенсионноосигурително дружество за целите на допълнителното задължително пенсионно осигуряване е информиран.

На изложеното в становището на вносителите твърдение, че при смяна на осигуряването от универсален пенсионен фонд (УПФ) към ДОО се създава несигурност и непредвидимост поради съществена промяна на пенсионния модел, могат да се противопоставят следните възражения. Дали лицето знае и дали има информация за предвидимо увеличение на размера на личната му пенсия, се отнася и при избор на УПФ. Доходността от УПФ не е гарантирана и зависи от много фактори, чието проявление в дълъг период от време не може реално да се предвиди.

Осигуряването чрез ДОО (извършвано на разходно-покривен принцип) обективно дава възможност за по-лесно прогнозиране, в сравнение с осигуряване чрез фондове с дефинирани вноски (каквито са УПФ, а и професионалните пенсионни фондове (ППФ)). Това е така, защото размерът на пенсията чрез осигуряване в ДОО се изчислява по формула и при този вид осигуряване лицето не носи актюерския риск. При осигуряването чрез УПФ или ППФ осигуреното лице носи изцяло актюерския риск, както и инвестиционния риск, тъй като размерът на пенсията му ще зависи от доходността, която ще реализира съответния УПФ или ППФ.

Считам за необосновано и твърдението, че чрез въведената възможност за промяна на осигуряването по волята на осигуреното лице се накърнява резултатността от дейността на ПОД, респективно – свободната стопанска инициатива.

Допълнителното пенсионно осигуряване, извършвано от ПОД в България, се осъществява на капиталовопокривен принцип на основата на предварително определени (дефинирани) осигурителни вноски. При този вид осигуряване, за разлика от осигуряването в схеми с дефинирани плащания, при започване на осигуряването не се гарантира предварително определен размер на пенсията. Определящи при капиталовопокривния принцип за размера на пенсиите са направените вноски по индивидуалната партида, постигнатата доходност от инвестициите на средствата на осигурените лица от фонда, както и начисляваните от фондовете такси и комисионни за управление на тези средства.

Рискът от загуби за ПОД съществува независимо дали лицето е променило начина на осигуряване. Инвестиционният риск през капиталовите схеми с дефинирани вноски (каквито са УПФ, а и ППФ) е особено голям за годините непосредствено преди пенсиониране, тъй като няма да има достатъчно време да се възстановят понесени загуби. Пенсионноосигурителните дружества (ПОД) не носят отговорност за инвестиционния риск и влиянието му върху спестяванията на осигурените лица при управлението на средствата им.

В КСО е създадена система за гарантиране на минимална доходност за фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване. Именно с оглед развитието на конкурентна среда, законодателят по начало е предвидил правото на лицата да избират фонд за ДЗПО. Правото на избор на осигуряване по ДЗПО е положителен фактор, който

способства за подобряване на дейността на ПОД, защото по този начин дружествата имат интерес да задържат осигурените лица чрез по-добро икономическо и инвестиционно управление на дейността си, което пряко рефлектира и върху осигурителните права и желанието на осигурените лица за избор на ДЗПО. Следователно, ако съответното ПОД спазва законовите рамки и действа според актюерските си разчети, упражняването на право на избор на осигуряване не може да навреди на стопанската му дейност. Отделно от това, упражняването на избор на лицата за осигуряване по втория стълб не би могло да се обвързва с ликвидността и доходността на инвестициите, защото печалбата от инвестиционна дейност по начало не е свързана пряко с размера на направените инвестиции.

Следва да бъде отбелязано и че в осигурителните отношения от водещо значение е защитата на интереса на осигурените лица и пенсионерите, а не гарантирането на резултатност на ПОД, за които законът е допуснал при равни условия за всички икономически субекти в този сектор да осъществяват дейност в сферата на допълнителното пенсионно осигуряване. Единствено и само от дейността на самите пенсионноосигурителни дружества зависи дали осигурените лица ще предпочетат да запазят правоотношенията си с тях или ще изберат друг икономически по-изгоден за тях вариант.

В тази връзка намирам, че разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО не са в противоречие и с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, съгласно който законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

Вносителите са изложили твърдения, че с разпоредбите на чл. 4б, ал.1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО се накърнява и конституционно гарантираното право на собственост на гражданите.

Прехвърлянето на средствата след направения избор по реда на чл. чл. 4б, ал.1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО не означава, че се нарушава неприкосновеността на частната собственост, прокламирана с чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Република България. Правото на собственост (и конкретно - правото на частна собственост) се реализира чрез упражняването на три правомощия на собственика: да владее, да ползва и да се разпорежда фактически и юридически със своята вещ.

Считам, че правото на собственост върху средствата по индивидуалните партии е особен вид собственост, което се дължи на спецификата на допълнителното задължително пенсионно осигуряване.

Внесените в индивидуалните партии осигурителни вноски, включително и доходите от тяхното инвестиране, не са лични спестявания на лицата, които те имат правото да владеят, да ползват и да се разпореждат по всяко време и както намерят за добре. Това са средства от задължителното социално осигуряване. Задължителността на участието на осигурените лица произтича пряко от обвързващата сила на закона, а не от лична воля и съгласие на съответните лица. Размерът на осигурителните вноски е законово определен, както са определени и лицата, които са задължени да внасят осигурителните вноски. Прехвърлянето на средствата от една форма на осигуряване в друга, не е акт на разпореждане с тези средства преди да е настъпил осигурен социален риск, тъй като лицето не получава и не използва средствата за никакви други цели, освен продължаване на осигуряването (но чрез друга форма). Както не може да се говори за разпореждане преди настъпване на осигурителен риск в случаите на смяна на осигуряването от един УПФ в друг, така не би следвало да се твърди, че е налице такова разпореждане при прехвърляне от УПФ в ДОО.

В светлината на всичко изложено се налага извода, че разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО не противоречат на Конституцията на Република България. Не би могло да се твърди, че разпоредби, които създават и гарантират правото на избор на осигуряване и едновременно с това гарантират механизмите за неговото осъществяване (чрез съответните промени в КСО; в Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система; с приемането на Наредбата за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителни осигурителни вноски, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и за обмен на информация), водят до нарушаване на правото на осигуряване, застрашават равенството на гражданите и нарушават правовия ред.

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

Предвид изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България, моля да постановите решение, с което да отхвърлите искането на тричленен състав, Първа колегия на Върховния административен съд за установяване на противоконституционността на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от Кодекса за социално осигуряване.

Нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от Кодекса за социално осигуряване не противоречат на принципа на правовата държава и на принципите на недискриминация и неприкосновеност на личността, прогласени в абзац 5 от преамбюла, в чл. 4, ал. 1 и ал. 2, в чл. 6, ал. 2, в чл. 17, ал. 1 и ал. 3, в чл. 19, ал. 1 и в чл. 51, ал. 1, предложение първо от Конституцията на Република България.

МИНИСТЪР:

/ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ/