



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

Изх. № 1029-40-7641 #2
23.08.2016

ДО
Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш изх. № 196 КД/29.07.2016 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

На основание чл.18, ал.2 ЗКС и чл. 20а, ал. 1 ПОДКС, и в изпълнение на указанията, дадени ни с определение на КС от 29.07.2016 г. по к.д. № 9/2016 г., приложено Ви изпращам становище на Националния осигурителен институт.

Приложение: Съгласно текста.

УПРАВИТЕЛ:

БИСЕР ДЕТКОВ



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

Изх. № 1029-40-7641 #1
23.08.2016

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
НАЦИОНАЛНИЯ ОСИГУРИТЕЛЕН
ИНСТИТУТ,
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ
БИСЕР ХРИСТОВ ПЕТКОВ –
УПРАВИТЕЛ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 9/2016 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По искането на Тричленен състав, Първа колегия на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на разпоредбите чл. 4б, ал.1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО), допуснато до разглеждане по същество с определение от 29.07.2016 г. на Конституционния съд (КС), Националният осигурителен институт (НОИ) изразява следното СТАНОВИЩЕ:

НОИ не споделя извода на тричленния състав на Върховния административен съд, че изброените норми противоречат на Конституцията на Република България (КРБ) и по конкретно на разпоредбите на абз. 5 от Преамбюла на КРБ и чл. 4, ал.1 и ал.2; на чл. 6, ал. 2; на чл. 17, ал.1 и ал. 3; на чл. 19, ал.1 и чл. 51, ал.1, предл. 1 от Конституцията.

Разпоредбите, за които се иска установяване на противоконституционност, са част от нормативната уредба на задължителното пенсионно осигуряване. С влизането в сила от 01.01.2000 год. на Кодекса за задължително обществено осигуряване, сега с променено заглавие – Кодекс за социално осигуряване (КСО), съществуващата дотогава едноелементна пенсионна система, бе заменена с т.нар. тристълбов модел, включващ както задължителното обществено осигуряване, така и допълнителното задължително и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. Целта на промяната бе да се създадат нови възможности и условия за повишаване размера на изплащаните пенсии и гарантиране на по-добър социален статус на пенсионерите чрез съчетаване на разходопокривната система на Държавното обществено осигуряване (ДОО) с капиталопокривната система на допълнителното пенсионно осигуряване.

За разлика от ДОО, при което законоустановените осигурителни вноски се събират в солидарна система, изградена на фондови принцип съобразно риска, който покриват и управлявана на трипартитен принцип от специализиран публичен орган – НОИ, допълнителното задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО) се осъществява чрез участие

във фондове за допълнително задължително пенсионно осигуряване, които се учредяват и управляват от лицензирани пенсионноосигурителни дружества. В КСО са регламентирани два вида фондове - универсални пенсионни фондове (УПФ) и професионални пенсионни фондове (ППФ). Основните различия между тези два вида пенсионни фондове са в обхвата на осигурените лица, размера на осигурителните вноски и видовете пенсионни плащания.

По силата на чл. 127, ал.1 КСО, считано от 1 януари 2002 г., на задължително осигуряване в универсални пенсионни фондове подлежат родените след 31 декември 1959 г. лица, ако са осигурени във фонд „Пенсии“ на ДОО. От това правило законодателят е предвидил изрично изключение по отношение на определен кръг осигурени лица - служителите в Националната разузнавателна служба, служба “Военна информация” на Министерството на отбраната и Държавна агенция “Национална сигурност” поради съображения, свързани със сигурността на информацията и защитата на личните данни на тези лица. Кадровите военнослужещи по Закона за отбраната и въоръжените сили, държавните служители-офицери, сержанти и граждански лица по Закона за МВР и държавните служители-офицери, сержанти и граждански лица по Закона за изпълнение на наказанията подлежат на осигуряване в УПФ от началото на 2004 г. До края на 2012 г. не подлежах на осигуряване в УПФ и служителите от Специалната куриерска служба на Министерството на транспорта и съобщенията. Във връзка с преминаването на служителите от тази служба към Министерството на вътрешните работи, с ПЗР на Закона за бюджета на ДОО за 2013 г. е направена промяна в чл. 127, ал. 5 КСО и от 1 януари 2013 г. тези лица се осигуряват в УПФ.

Съгласно разпоредбата на чл. 127, ал. 2 КСО, считано от 01.01.2000 г. в ППФ задължително се осигуряват всички лица, работещи при условията на първа и втора категория труд, които са осигурени във фонд „Пенсии” на ДОО, независимо от възрастта им.

До началото на 2015 г. осигуряването в УПФ на включените в обхвата на чл. 127, ал. 1 КСО лица е задължително. С приемането на разпоредбата на чл. 46 от КСО (обн. ДВ, бр.107 от 2014 г.), в сила от началото на 2015 г., законодателят предостави на осигурените лица, родени след 31.12.1959 г., право на еднократен избор между осигуряване единствено във фонд „Пенсии” на ДОО с пълния размер на осигурителната вношка за пенсия и осигуряване едновременно във фонд „Пенсии” на ДОО и УПФ като общата осигурителна вношка се разпределя съгласно установеното в КСО съотношение. Със ЗИДКСО (обн. ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г., в сила от 15.08.2015 г.) се направи нова промяна, като отпадна въведеното от началото на 2015 г. право на първоначален избор (при първоначално възникване на задължението за осигуряване) за родените след 31.12.1959 г. между осигуряване в УПФ и ДОО или само в ДОО с увеличен размер на осигурителната вношка. Приета бе нова редакция на чл. 46 КСО, според която изборът може да бъде само последващ, т.е. след като е започнало осигуряването в УПФ. С новоприетия текст на чл.46 КСО на осигурените лица в УПФ се предостави право на избор за промяна на осигуряване от ДЗПО в УПФ във фонд „Пенсии”, съответно фонд „Пенсии за лицата по чл.69” на ДОО. Правото на избор за промяна на осигуряване може да бъде упражнено от осигуреното лице не по-късно от пет години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО и ако не му е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст. С цел осигуряване на равнопоставеност на осигурените лица, законодателят в текста на § 51, ал. 2 от ПЗР на ЗИДКСО предостави възможност за еднократен избор на промяна на осигуряването от УПФ в ДОО в срок до 31 декември 2016 г. и на осигурените в УПФ лица, на които към 1 януари 2016 г. остават по-малко от 5 години до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО. Същевременно, с нормата на §51, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на КСО, бе регламентирано и правото на лицата, на които е отпусната пенсия от държавното обществено осигуряване с начална дата до 31 декември 2015 г. и с намален индивидуален коефициент съгласно отменената ал. 3 на чл. 127 от КСО, да поискат преизчисляване на пенсията си, при условие, че в срок до 31 декември 2016 г. изберат да

прехвърлят натрупаните средства по индивидуалните им партии в УПФ във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване.

С атакуваната от ВАС разпоредба на чл. 124а КСО е уредено и правото на избор за възобновяване осигуряването на лицата, които са избрали да променят осигуряването си от УПФ във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл.69“, в универсален пенсионен фонд, като по този начин им се дава право многократно да извършват промяна в избора си на осигуряване – изцяло в солидарната система на ДОО, или едновременно в нея и в УПФ. При това единствените ограничения при упражняване на правото на избор за промяна на осигуряването са въведеният минимален едногодишен срок между два последователни избора/промени и крайният срок за упражняването на това право, който е не по-късно от пет години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 КСО.

Наред с възможността по чл. 4б КСО за промяна в осигуряването единствено във фонд „Пенсии“ на ДОО с пълния размер на осигурителната вноска за пенсия, с нормата на чл. 4в КСО, считано от 01.01.2016 г. законодателят регламентира и правото на лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд еднократно да променят осигуряването си от ППФ във фонд „Пенсии“ на ДОО с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителните вноски за ППФ, ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.

При това следва да бъде отбелязано, че както първоначалният избор на правоимащите лица относно УПФ и/или ППФ, в който желаят на бъдат осигурявани, така и последващият избор за промяна в осигуряването по чл. 4б или чл. 4в КСО, а също и изборът за възобновяване на осигуряването в УПФ по чл. 124а КСО се осъществява само и единствено въз основа на изрично писмено заявление, подадено лично от титуляра на правото, включително по електронен път с квалифициран електронен подпис или от изрично упълномощено от него лице с нотариално заверено пълномощно.

Предвид посочената нормативна уредба считаме за необосновано твърдението на ВАС за нарушение на конституционния принцип за правовата държава - абз. 5 от Преамбюла на КРБ и чл. 4, ал.1 КРБ. Изцяло неоснователни са доводите на съда, че въвеждайки правото на избор на осигурените лица за промяна в осигуряването, с оспорените текстове законодателят е извършил „сериозна промяна в зададения модел на пенсионната система, който създава несигурност и непредвидимост“, а такава „правна несигурност противоречи на правовата държава и на принципа на сигурността.“

Член 4, ал.1 от Конституцията прогласява че *„Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.“*

С оглед спазването на този принцип и в рамките на нормативно установената си компетентност законодателят е приел Кодекса за социално осигуряване като основен нормативен акт, регулиращ обществените отношения в областта на общественото осигуряване. Наред с това, за реализиране на конституционно закрепеното право на гражданите на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1 КРБ) са издадени и редица подзаконови нормативни актове, указващи реда, начина и принципите за неговото осъществяване и практическо прилагане. Именно създаването на тази нормативна уредба е израз на правовия и на социалния характер на държавата. Както вече се е произнесъл Конституционни съд в свое Решение № 5 от 29.06.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/2000 г., държавата е тази, която *„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. Иначе тази конституционна разпоредба би*

останала една неприложима декларация. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за общественно 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.)”.

Съгласно практиката на Конституционния съд „правова държава означава упражняване на държавната власт на основата на Конституцията и в рамките на законите. Конституционният съд многократно се е произнасял за същността на понятието за правова държава (вж. Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г.), като е приел, че в "материален смисъл" правовата държава е държава на справедливостта, а във "формален смисъл" тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено. Законосъобразността на държавните дейности е изискване за тяхната предвидимост, на което правната сигурност е последица. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3 от 2008 г.)”.

През призмата на посочената практика на Конституционния съд, трудно защитима е позицията на ВАС, че приетата от законодателя промяна в реда за провеждане на задължителното пенсионно осигуряване, представлява промяна в зададения от законодателя модел на пенсионна система, създаваща несигурност и непредвидимост, доколкото осигуряването на лицата е започнало при едни условия, а пенсионирането им ще се извършва при други.

Безспорно, с оспорените от ВАС разпоредби на КСО законодателят разшири правата на гражданите, като им предостави право на свободен избор относно провеждането на задължителното пенсионно осигуряване. При това основната цел на промяната бе да направи осигурените лица активни участници в отношенията си с осигурителния орган, като им предостави правната възможност да избират вида на осигурителното плащане, дължимо им при настъпване на риска „старост“ – пенсия в пълен размер от ДОО, отпусната при ясни и валидни за всички правила, или същата пенсия в намален размер съобразно участието им в ДЗПО, допълнена с пенсия от УПФ, в размер, определен на база натрупаните суми в индивидуалната партида на лицето, одобрените биометрични таблици и техническият лихвен процент, използван в актюерските разчети на съответния универсален пенсионен фонд. Това обаче по никакъв начин не промени същността на осигурителната система, която продължава да съществува като съвкупност от три самостоятелно обособени елемента – държавно обществен осигуряване, допълнително задължително пенсионно осигуряване и допълнително доброволно осигуряване. Приемането на тезата на ВАС за произтичаща от нормативната промяна правна несигурност с още по-голяма сила би могло да бъде отнесено към 2000 г. и към самото създаване на тристълбовия модел на осигурителната система, доколкото този модел бе въведен от законодателя също при наличието на възникнали и непрекратени осигурителни правоотношения.

И не на последно място, в Конституцията не се съдържа нито пряко, нито косвено определяне на вида на осигурителната система. Правомощията за това са делегирани на законодателната и на изпълнителната власт, които изследвайки развитието на обществените отношения са длъжни на намерят адекватен механизъм, в т.ч да създадат подходяща правна рамка, чрез която да гарантират конституционно закрепеното право на гражданите на обществен осигуряване. В тази връзка релевантно към настоящия спор е и заявеното от КС в Решение № 13 от 15.07.2003 г. по к. д. № 11 от 2003 г. че „не съществуват конституционни забрани, които да ограничават законодателя в избора на механизмите за осъществяване на социалната функция на държавата”.

Изцяло необосновани са и аргументите на ВАС, че с въвеждането на правото на избор за промяна в осигуряването се засягат правата на гражданите и се нарушава принципа на равенството им пред закона, установен в чл. 6, ал. 2 КРБ. Разпоредбите на чл. 4б и чл. 4в КСО не създават неравнопоставеност между включените в обхвата им лица, доколкото не е налице правна норма, която да ги поставя в различно положение. Всички те могат по свой личен избор, при спазване установените в закона ограничения да упражнят правото си на промяна в осигуряването. В тази връзка, изцяло неоснователно е твърдението, че упражняването на законоустановени права поставя гражданите в положение на неравнопоставеност пред закона. Нещо повече, в закона има изрично посочени групи лица, които по различни съображения законодателят е изключил от подчиненост на тристълбовия модел, респ. от обхвата на допълнителното задължително пенсионно осигуряване – напр. всички лица, родени преди 01.01.1960 г., някои от работещите в специалните ведомства лица и др., но този въпрос не е поставен на изследване от ВАС.

НОИ не споделя доводите на ВАС за противоречие на атакуваните разпоредби от КСО с нормата на чл. 17 КРБ, съответно за накърняване на конституционно гарантираното право на собственост на гражданите и ограничаване на правото им да се разпореждат с набраните по индивидуалните им партиди средства.

Промяната на осигуряването става с волеизявлението на осигуреното лице, а не чрез законова императивна уредба. Безспорно, доколкото основна правна последица от упражненото право на избор както по чл. 4б, така и по чл. 4в КСО, е прекратяването на осигурителното правоотношение със съответното пенсионноосигурително дружество и прехвърлянето на натрупаните в индивидуалната партида средства в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система, съответно във фонд „Пенсии“ на ДОО, налице е разпореждане с наличните средства, извършено от и по изричната воля на титуляра на правото. Този избор инкорпорира в себе си и избор по отношение на бъдещото вземане на лицето за пенсия. При това, доколкото законодателят не е обвързал определянето на пенсията от ДОО в пълен размер с прехвърляне на реални средства от индивидуалната партида на осигуреното лице, напълно възможна е хипотеза, при която в индивидуалната партида на лицето в УПФ/ППФ липсват каквито и да е средства или пък същите не са в дължимия за периода на осигуряване размер, но независимо от това то упражнява правото си на избор, т.е. разпорежда се с едни фиктивни средства по индивидуалната си партида, като в резултат получава пенсия от ДОО в пълен размер. В тази връзка изцяло необосновано е позоваването на ВАС на Решение № 7 от 31.05.2011 г. по к.д. № 21/2010 г., постановено при коренно различна правна и фактическа обстановка. Следва обаче да се има предвид, че в същото решение Конституционният съд е постановил следното: *“Прехвърлянето на средства от професионален фонд във фонд “Пенсии” на държавното обществено осигуряване може да става само с волеизявлението на осигуреното лице, а не чрез законова императивна уредба.”*

Налице са и аргументи, опровергаващи твърдяното от ВАС нарушаване на правото на наследяване на натрупаните в индивидуалните партиди на лицата средства, като пряка последица от направения от тях избор за промяна в осигуряването.

Действително, по силата на чл. 139, ал.1, т. 3, чл. 142, ал.1, т. 3 и чл. 170 КСО, наследниците на починало осигурено лице или на пенсионер имат право на еднократно или разсрочено изплащане на натрупаните средства по индивидуалната му партида, при спазване на реда за наследяване и размера на наследствените дялове, съгласно Закона за наследството. Това право обаче може да бъде реализирано едва след смъртта на лицето, тъй като към този момент натрупаните средства в индивидуалната му партида, наред с останалото му имущество се трансформират в наследствена маса. В този смисъл правно неиздържани са изводите на ВАС за накърняване правото на наследяване като пряк резултат от реализирания от осигуреното лице избор за промяна на осигуряването. Приемането на тази теза би означавало твърдяното нарушаване на правото на наследяване да се отнесе и

към всяко едно разпореждане, извършено приживе от който и да е гражданин с притежаваното от него имущество.

Изцяло неоснователни са и изложените в искането на ВАС до КС доводи за противоконституционност на оспорените разпоредби на КСО с принципа за свободна стопанска инициатива, прокламиран в чл. 19 КРБ, както и твърдяната промяна в съотношението между първия и втория стълб на осигурителната система и превръщането им от взаимно „допълващи се в конкурентни, съперничещи си един на друг.“.

Съгласно чл. 19, ал. 1 и ал. 2 КРБ икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива. 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.

В своята практика Конституционният съд приема, че „конституционната норма на чл. 19, както показва целият икономически живот в страната и както това е намерило отражение при изграждането на българското законодателство и трайната практика на Конституционния съд, няма само декларативен характер. Тази норма е израз на свободата на осъществяване на стопанската дейност и най-важен инструмент за изразяване на икономическата самостоятелност, основна предпоставка за развитието на пазарната икономика и на обществените отношения, които пряко се градят върху нея.Конституцията създава система от правила с принципно значение, които трябва едновременно да се спазват, да се прилагат и които взаимно си влияят. Затова при оценка на конституционността на едно законово положение следва да се съобрази изискването за пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава. Само така се стига до законодателни действия в съответствие и прилагане на идеите на правовата държава.“.

Подведена към конкретния спор, нормата на чл. 19 КРБ изисква наличието на равни условия за упражняване на нормативно установената дейност от страна на пенсионноосигурителните дружества по осъществяване на допълнителното задължително пенсионно осигуряване и такова еднакво третиране безспорно е налице. От друга страна, не може да се прави аналогия и да се търси приравняване на дейността на пенсионноосигурителните дружества, които са акционерни дружества, регистрирани по Търговския закон, с тази на Националния осигурителен институт, който е публичен орган, създаден със закон да управлява държавното обществено осигуряване. Противното би обезсмислило самото съществуване на тези два стълба на осигурителната система. С оспорените разпоредби от КСО се надгражда правото на избор на осигурените лица на фонд, в който да провеждат осигуряването си за ДЗПО и това без съмнение е способ за развитие на конкуренцията, доколкото предполага стремеж към по-ефективно управление на отделните пенсионноосигурителни дружества, с оглед мотивиране на осигурените лица към избор на осигуряване в тях.

УПРАВИТЕЛ:

БИСЕР ПЕТКОВ