



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 9**

София, 6 юли 2017 г.

Конституционният съд в състав: Борис Велчев –председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита МАРИАНА ГЕОРГИЕВА разгледа в закрито заседание на 6 юли 2017 г. конституционно дело № 9/2016 г., докладвано от съдията ГЕОРГИ АНГЕЛОВ.

Тричленен състав на Върховния административен съд е поискал обявяването за противоконституционни на разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., посл. изм. и доп. ДВ., бр.105 от 30.12.2016 г.). Твърди, че те противоречат на абзац 5 от Преамбюла, на чл. 4, ал. 1 и 2, на чл. 6, ал. 2, на чл. 17, ал. 1 и 3, на чл. 19, ал. 1 и на чл. 51, ал. 1, предл. 1 от Конституцията на Република България, като е изложил мотиви за противоречието.

Според чл. 4б, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) „Осигурените в универсален пенсионен фонд лица имат право да изберат да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", с увеличена

осигурителна вноска в размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.“.

Съгласно чл. 4в, ал. 1 КСО „Осигурените в професионален пенсионен фонд лица имат право еднократно да променят осигуряването си от професионален пенсионен фонд във фонд "Пенсии" с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителните вноски по чл. 157, ал. 1, т. 2, ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.“.

Член 124а, ал. 1 КСО гласи: „Лицата по чл. 4б, ал. 1, които са избрали да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", могат да изберат да възобновят осигуряването си в универсален пенсионен фонд не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.“.

Искането е допуснато за разглеждане по същество.

Постъпилите становища и правни мнения по основателността му са в три групи.

Според първата от тях, включваща Министерския съвет, министъра на труда и социалната политика, министъра на финансите, Националния осигурителен институт, Националната агенция за приходите, Комисията за финансов надзор, Конфедерацията на индустриалците и работодателите в България, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“ и проф. Красимира Средкова, искането е неоснователно.

Според втората – на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване, Асоциацията на индустриалния капитал в България и проф. Васил Мръчков, искането е изцяло основателно.

В третата група е проф. Ганета Минкова, която намира искането за основателно само относно думите „не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст“ от чл. 4б, ал. 1 КСО, „ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране“ от чл. 4в, ал. 1 КСО, и „не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст“ от чл. 124а, ал. 1 КСО.

Комисията за защита на конкуренцията и Съюзът на пенсионерите са представили становища без да е изразено конкретно отношение по конституционносъобразността на разпоредбите.

За да се произнесе Конституционният съд взе предвид следното.

По допустимостта на искането:

Всяка от оспорените разпоредби се състои от а) правило за поведение и б) случаи, в които то не се прилага. Оспорено е, според мотивите към искането, само правилото за поведение, а не случаите на неговата неприложимост.

Оспорването на разпоредбите е допуснато до разглеждане в цялост, тъй като при обявяване на правилото за поведение за противоконституционно изключенията от него не биха представлявали езиково и смислово самостоятелни правни норми. Не е възможно, обаче, при отхвърляне на оспорването на правилото за поведение да бъдат обявени за противоконституционни единствено изключенията от него, защото те не са оспорени. Сами по себе си те не подлежат на конституционноправен анализ в рамките на настоящото дело.

По основателността на искането:

Искането е неоснователно.

I. 1. Конституцията в своя чл. 51, ал. 1 създава основното право на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане без да определя способности или система от способности за неговото осъществяване.

Анализът на конституционната разпоредба показва следното: а) налице е субективно право; б) негов предмет е осигуряването. В общоупотребимия български език думата „осигуряване“ означава обезпечаване, снабдяване, доставяне, набавяне, даване; в) осигуряването е всеобщо - субективното право принадлежи на всеки гражданин; г) осигуряването е обществено. Задължено за него е обществото като цяло, а не в отделни свои части. Като принадлежащ към обществото, носителят на субективното право е същевременно задължен за осигуряването на останалите. Общественото осигуряване, следователно, е взаимно (солидарно) и задължително; д) то е алеаторно - няма предварителна известност за размера на даваното от гражданина за осигуряването на другите и получаваното от него осигуряване; е) субективното право е от вида на социалните права. Осъществяването му е задължение на държавата, която трябва да създаде и правната му рамка (решение № 10 от 2012 г. на КС).

2. Уреденият в Конституцията модел на осигуряване е социалният (общественият), а не либералният (частният). Социалният модел съответства на прогласената в Преамбюла на основния закон цел за създаването на социална държава.

При либералния модел, за разлика от социалния, осигуряването а) не е обществено, а частно. Осигуреният не осигурява друг, освен себе си, а осигурителното правоотношение е единствено между него и осигуряващия, който е само част от обществото; б) не е всеобщо - допуска съществуването и на неосигурени; в) може, и по начало не е задължително; г) не е алеаторно, а комутативно - даваното за и получаваното от осигуряването са известни още при договарянето му; д) е подчинено на правилата на конкуренцията. Субективното право на осигуряване при либералния модел не е от вида на социалните права, то е облигационно право.

3. Конституцията не изключва либералния модел на осигуряване. Напротив, той е изцяло допустим като част от установената в чл. 19, ал. 1 от нея свобода на стопанската дейност. Той обаче не е конституционно уреден като необходим, както социалния, а само като възможен наред с него.

На задължителна законодателна регламентация подлежи само общественото (социалното) осигуряване. Няма конституционна пречка за законова уредба и на частното (либералното) осигуряване, както прави КСО (чл. 1, т. 2 от кодекса). Промените в него (в т. нар. „капиталовопокривен стълб“), обаче, включително в оспорените с искането негови отношения с общественото осигуряване („държавното обществено осигуряване“ по чл. 1, т. 1 КСО; т. нар. „разходопокривен стълб“), по хипотеза не противоречат на чл. 51, ал. 1 от Конституцията, защото не засягат нито съществуването, нито някой от посочените по-горе в т. 1 белези на общественото осигуряване.

II. Субективното право на гражданина в частното осигуряване има парична стойност, и то още преди настъпването на осигурителния риск, затова е имуществено право (решение № 7 от 2011 г. на Конституционния съд – КС). Като част от имуществото на осигурения, то се урежда от чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията за частната собственост.

Правомощието за разпореждане е задължителен елемент от имуществените субективни права. Осигуряващият се има свободата да реши кому да повери частното си осигуряване, като го прекрати спрямо досегашния осигуряващ (чл. 171, ал. 1 - 3, чл. 240, ал. 2, т. 2, чл. 247 КСО). Оспорените разпоредби разширяват правото му на разпореждане, позволявайки му да премине от частното към социалното осигуряване и да се върне обратно.

Разпоредбите, следователно, не противоречат на нормите на чл. 17 от основния закон, регулиращи частната собственост.

III. При частното осигуряване гражданинът действа в областта на гражданския оборот, т. е. като стопански субект. По силата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията, той има свобода на своята стопанска инициатива. Свободата включва и свобода на избора дали да участва в стопанска дейност.

По съображенията за допустимостта на оспорването, установената от КСО задължителност на част от капиталовото осигуряване не е предмет на обсъждане по настоящото дело. Разпоредбите в оспорените им части смекчават последиците от тази задължителност, давайки възможност след възникването ѝ гражданинът едностранно да я прекрати, като премине към общественото осигуряване. Разпоредбите разширяват свободата на стопанската му дейност, което е в съответствие с чл. 19, ал. 1 от Конституцията.

Самата конституционносъобразност на възможността за едностранното прекратяване на правоотношение, многократно предоставяна в законодателството, е във от съмнение.

IV. Частното (капиталовото) осигуряване се подчинява на правилата на конкуренцията – чл. 125, ал. 1, т. 6, чл. 209, ал. 1, т. 6, чл. 260, ал. 1, т. 6 КСО. Осигуряващият се конкурира с останалите пенсионноосигурителни дружества – чл. 171, чл. 247 КСО. Държавното обществено осигуряване не е стопанска дейност, затова не попада в хипотезата на нормата на чл. 19, ал. 2 от основния закон. То е *conditio sine qua non* за всички осигуряващи в частното осигуряване, поради което не може и не се отразява на конкуренцията помежду им.

Действително, оспорените разпоредби позволяват осигуреният да прекрати едностранно правоотношението с частното осигуряване поради преминаването си към общественото, с което да ограничи пазара на частното осигуряване. Този му избор, обаче, увеличава конкуренцията между пазарните участници чрез качеството на предлаганата от тях осигурителна услуга. Тъкмо качеството на услугата е от значение за

нейния потребител, когото, в съответствие с чл. 19, ал. 2, *in fine* от Конституцията, оспорените законови разпоредби защитават.

V. Оспорените разпоредби не нарушават правната сигурност като елемент на правовата държава, установена в чл. 4, ал. 1, изр. 1 от основния закон.

1. Във всички случаи осигуряващият се носи икономическия риск от своя избор на вида осигуряване. Патерналистичният по същността си довод за накърняване на правната му сигурност поради неинформираност за последиците от този избор не съответства на свободата на личността да действа, като същевременно търпи резултатите от действията си.

Правните последици от тях са посочени в относимите към случая правни норми, чието незнание не извинява (*ignorantia juris neminem excusat*).

Възможността за изграждане на невярна представа относно фактите пък, включително икономическите, при формиране на волята е предмет не на оспорените разпоредби, а на отделна правна уредба (чл. 27, 28 и 29 от Закона за задълженията и договорите).

Тези разпоредби, следователно, не нарушават нито правната, нито икономическата сигурност на осигурения.

2. Разпоредбите не нарушават сигурността и на осигуряващия субект в частното осигуряване. Той е в същото правно положение, в каквото е и до влизането им в сила. За възможно различното му икономическо положение важат съображенията по т. IV.

VI. Чл. 6, ал. 2, изр. 1 от Конституцията въвежда принципа на равенството на гражданите пред закона.

Разпоредбите, които се оспорват, се отнасят до всички граждани. На всеки един от тях се предоставя едно и също субективно право - да избере между общественото и частното осигуряване. Еднакви по правните си белези субекти, следователно, се третират от разпоредбите еднакво. Последващото различно правно положение на гражданите е резултат не на

нормите, а на направения или ненаправения въз основа на тях избор. Доводът за неравенството им пред закона е неоснователен.

VII. 1. В т. I. 3 е посочено, че Конституцията не регулира частното осигуряване. Регулацията му е първична и доколкото урежданите отношения подлежат на трайна уредба, трябва да стане със закон (чл. 3, ал 1 от Закона за нормативните актове). Такъв е КСО, част от който са оспорените разпоредби. Самите те не съдържат делегации към подзаконов нормативен акт. Възражението срещу делегациите е извън предмета на делото и не подлежи на обсъждане.

2. Законодателят има дискреция за едно или друго конкретно законово разрешение съобразно осигурителната си политика, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на основния закон (решение № 5 от 2000 г., решение № 2 от 2014 г. на КС). Връщането, по волята на осигурения, обратно на „отстъпените“ (при условността на метафората) по силата на КСО от общественото на частното осигуряване задължителни осигурителни вноски, е в рамките на Конституцията, така, както това е вече изяснено в решение № 7 от 2011 г. на КС.

По изложените съображения Конституционният съд

## **Р Е Ш И:**

ОТХВЪРЛЯ искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1 в частта „Осигурените в универсален пенсионен фонд лица имат право да изберат да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителната вноска за



универсален пенсионен фонд“, на чл. 4в, ал. 1 в частта „Осигурените в професионален пенсионен фонд лица имат право еднократно да променят осигуряването си от професионален пенсионен фонд във фонд "Пенсии" с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителните вноски по чл. 157, ал. 1, т. 2“ и на чл. 124а, ал. 1 в частта „Лицата по чл. 4б, ал. 1, които са избрали да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", могат да изберат да възобновят осигуряването си в универсален пенсионен фонд“ от Кодекса за социално осигуряване (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г., посл. изм. и доп. ДВ., бр.105 от 30.12.2016 г.).

**ОТКЛОНЯВА** искането и прекратява делото в останалата му част.

Председател:

Борис Велчев