



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 277 КД 9/1061
Дата 01.09.2016

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ТРУДА И СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА
СЕРТИФИЦИРАНА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ISO 9001:2008
1051 СОФИЯ, УЛ. "ТРИАДИЦА" № 2, ТЕЛ: 8119 443, ФАКС: 988 44 05, WWW.MLSP.GOVERNMENT.BG

Изх. №: 11-85
01.09.2016

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на министъра на труда и социалната политика
по конституционно дело № 9 за 2016 г.

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

С определение от 29 юли 2016 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност 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., бр. 62 от 09.08.2016 г.) и конституира като заинтересована страна по делото министъра на труда и социалната политика.

В искането за установяване на противоконституционност се твърди, че разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) противоречат на разпоредбите на абзац 5 от Преамбюла на Конституцията на Република България и 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.

С оглед на дадената възможност за представяне на писмено становище по делото, моля съдът да има предвид следното:

С реформата от 1999 г. е изграден тристълбовият модел на пенсионната система в България – наред с държавното обществено осигуряване (ДОО) се въведе допълнителното задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО) и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (ДДПО).

Държавното обществено осигуряване функционира на разходопокривен принцип, за който е характерно, че осигурителните вноски постъпват в общ фонд, от който се изплащат пенсиите на правоимащите лица. Дейността по управление на ДОО е възложена на специален публичен орган – Националния осигурителен институт.

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване се осъществява от специално създадени юридически лица – пенсионноосигурителни дружества (ПОД), към които се създават универсални и професионални пенсионни фондове. Дейността по ДЗПО се осъществява на основата на капиталовопокривен принцип, за който е характерно, че осигурителните вноски се внасят по индивидуални партии на всяко осигурено лице, капитализират се и от тях се определят средствата за изплащане на пенсиите на осигурените лица.

Дейността по ДДПО, подобно на тази по ДЗПО, също се осъществява на основата на капиталовопокривен принцип от ПОД, към които са създадени фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване или фондове за допълнително доброволно осигуряване по професионални схеми. Всяко физическо лице, навършило 16 години, може доброволно да се осигурява или да бъде осигурявано във фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване.

Според предвиденото в чл. 127 от КСО, в универсален пенсионен фонд (УПФ) се осигуряват лицата, родени след 31 декември 1959 г., като в ал. 5 от цитираната разпоредба, с оглед определени съображения, свързани със сигурността на информацията и защита на личните данни, са посочени някои изключения - по отношение на служителите в Държавна агенция "Разузнаване", служба "Военна информация" на Министерството на отбраната и Държавна агенция "Национална сигурност", които не се осигуряват за допълнителна пенсия в УПФ.

В професионален пенсионен фонд (ППФ) се осигуряват лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд, които са осигурени във фонд "Пенсии" на ДОО, независимо от възрастта.

С промените в КСО (обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.), в сила от 15.08.2015 г., се доразвиват и разширяват направените от 1 януари 2015 г. промени, предвиждащи възможност за свободен избор на лицата, родени след 31 декември 1959 г. дали да се осигуряват задължително за допълнителна пенсия в УПФ или само за пожизнена пенсия в ДОО, като се предвижда:

- при първоначално възникване на осигуряването лицето задължително да се осигурява в двата фонда – и във фонд „Пенсии“, съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", и в избран УПФ, като в случай, че лицето не избере фонд в срок от 3 месеца, се извършва служебно разпределение в УПФ;

- изборът да не е еднократен (но да се прави не по-късно от пет години преди възрастта по чл. 68, ал.1 от КСО);

- натрупаните средства по индивидуалните партии на лицата, избрали осигуряване само във фондовете на ДОО, да се прехвърлят в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система, т.нар. Сребърен фонд. В тази връзка с § 54 от ПЗР на ЗИДКСО (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.) са направени необходимите промени в Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система.

Съгласно разпоредбата на чл. 46 от КСО, в сила от 15. 08. 2015 г., осигурените в УПФ лица имат право да изберат да променят осигуряването си от УПФ 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. Лицата могат да упражнят правото си на избор след изтичане на една година от избора по чл. 124а (това е изборът, въз основа на който лицата могат да възобновят осигуряването си в универсален пенсионен фонд). Промяната в осигуряването на лицата възниква от първо число на месеца, следващ месеца на избора.

Изборът на осигуряване, редът и начинът за събиране и разпределение на увеличената осигурителна вноска за лицата се уреждат с наредбата по чл. 179, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Тя е приета с Постановление № 233 от 31 август 2015 г. за приемане на Наредба за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителните осигурителни вноски, вноските за Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и за обмен на информация, обнародвана е в „Държавен вестник“, бр. 68 от 04.09.2015 г. и с нея се създава възможност лицата своевременно да могат да упражнят своите осигурителни права.

Както беше посочено по-горе, лицето може да промени своето решение, при това нееднократно, като направи избор за възобновяване на осигуряването в УПФ. Според предвиденото в чл. 124а, също в сила от 15.08.2015 г., лицата по чл. 46, ал. 1 от КСО, които са избрали да променят осигуряването си от УПФ 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. Лицата могат да упражнят правото си на избор след изтичане на една година от избора по чл. 46, ал. 1 и промяната в осигуряването възниква от първо число на месеца, следващ месеца на избора.

Този избор на осигуряване, редът и начинът за събиране и разпределение на увеличената осигурителна вноска се уреждат също с Наредбата за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителните осигурителни вноски, вноските за Фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и за обмен на информация.

В чл. 6, ал. 3, т. 10 от КСО е предвидено, че за лицата по чл. 46, ал. 1, които са избрали да променят осигуряването си от УПФ във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", увеличената осигурителна вноска във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", е с размера на вноската по чл. 157, ал. 1, т. 1, т.е. с 5 на сто, като вноската се разпределя между осигурителя и осигуреното лице в размерите по чл. 157, ал. 3 (2, 2 на сто за сметка на осигуреното лице и 2, 8 на сто за сметка на осигурителя). В този случай осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО е 17, 8 на сто, вместо 12, 8 на сто.

На основание на разпоредбата на чл. 70, ал. 7 и 8 от КСО за периодите, през които лицата са осигурявани в универсален пенсионен фонд, индивидуалният им коефициент се намалява на базата на съотношението между размерите на осигурителните вноски за универсален пенсионен фонд и за фонд "Пенсии" за трета категория труд за лицата, родени преди 1 януари 1960 г., по ред, определен с акт на Министерския съвет (чл. 21а от Наредбата за пенсиите и осигурителния стаж).

Индивидуалният коефициент не се намалява за периодите, за които натрупаните средства по индивидуалната партида на лицата в универсален пенсионен фонд са прехвърлени в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система, т.е. за лицата, които са избрали да не се осигуряват в универсален пенсионен фонд, а се осигуряват само във фонд „Пенсии“, съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", на държавното обществено осигуряване, тъй като постъпващата за тях осигурителна вноска във фонд „Пенсии“ е в пълен размер – 17, 8 на сто през 2016 г.

И това е правилният подход, тъй като в действителност приносът към фонд „Пенсии“ на ДОО на лицето, което се осигурява и в първи, и във втори стълб е по-малък (осигурителната вноска е 12, 8 на сто) в сравнение с приноса на лицето, което се осигурява само във фонд „Пенсии“ на ДОО (осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ в този случай е 17, 8 на сто).

При промяна на осигуряването от УПФ във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", натрупаните средства в индивидуалната партида на осигурените лица постъпват не във фондовете на ДОО, както се сочи в искането, а постъпват в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (т.нар. „Сребърен фонд“) до момента, в който на лицето бъде отпусната пенсия от държавното обществено осигуряване. Едва тогава тези средства се прехвърлят във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", на държавното обществено осигуряване. Междувременно, на основание предвидената в чл. 124а от КСО възможност, лицата могат да възобновят осигуряването си в УПФ. В този случай, на основание разпоредбата на чл. 129, ал. 14 от КСО, прехвърлените средства в „Сребърния фонд“ се възстановяват по индивидуалната партида на лицето в избрания от него универсален пенсионен фонд. В този смисъл твърдението на подателите на искането за обявяване на противоконституционност на оспорените разпоредби, че „набраните и прехвърлените средства от индивидуалната партида на лицето загубват „индивидуалния“ си характер“ не е съвсем точно, тъй като до момента на отпускане на пенсията за осигурителен стаж и възраст от ДОО, във всеки един момент те могат да бъдат индивидуализирани за всяко лице поотделно и при необходимост – да бъдат възстановени в индивидуалната му партида. Едва при отпускане на пенсия по дял първи на лице, за което са прехвърлени средства по реда на чл. 129, ал. 1, същите се прехвърлят във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", на държавното обществено осигуряване (чл. 129, ал. 15 от КСО).

С оглед осигуряване равнопоставеност на осигурените лица, изцяло в духа на разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, е създаден § 51 от ПЗР на ЗИДКСО, в сила от 15.08.2015 г., в който са предвидени две възможности:

1. 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, могат да поискат преизчисляването ѝ, ако в срок до 31 декември 2016 г. изберат да прехвърлят средствата от индивидуалните си партиди в универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване. Натрупаните средства в индивидуалната партида на осигуреното лице се превеждат от съответния универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69" на държавното обществено осигуряване, в тримесечен срок от датата на избора. В този случай пенсията се преизчислява от първо число на месеца, следващ този, през който е направен изборът. Осигурителните вноски за допълнително задължително пенсионно осигуряване след преизчисляването на пенсията се превеждат във фонд "Пенсии".

2. Лицата, на които към 1 януари 2016 г. остават по-малко от 5 години до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1, могат до 31 декември 2016 г. еднократно да упражнят правото по чл. 4б на избор за промяна на осигуряването им от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно фонд "Пенсии за лицата по чл. 69" на държавното обществено осигуряване.

Принципът на свободен избор се въведе и по отношение на ранното пенсиониране на категорийните работници, в сила от 1 януари 2016 г. Съгласно разпоредбата на чл. 4в от 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 (12 на сто за лицата, работещи при условията на I категория труд и 7 на сто - за лицата, работещи при условията на II категория труд), ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.

Тази промяна е в пряка връзка с измененията, които настъпиха, също в сила от 01.01.2016 г., при отпускането на пенсиите на работещите при условията на първа и втора категория труд. От 1 януари 2016 г., след неколккратно отлагане на действието на разпоредбата на чл. 168 от КСО, пенсионноосигурителните дружества имат възможност да отпускат срочни професионални пенсии. Пенсия за ранно пенсиониране по чл. 168 от КСО, която се изплаща от пенсионноосигурителните дружества, се отпуска на осигурените лица в професионален пенсионен фонд при:

- не по-малко от 10 години осигурителен стаж след 31 декември 1999 г. при условията на първа категория труд и възраст, 10 години по-ниска от възрастта им по чл. 68, ал. 1;

- не по-малко от 15 години осигурителен стаж след 31 декември 1999 г. при условията на втора категория труд или при условията на първа и втора категория труд и възраст, 5 години по-ниска от възрастта им по чл. 68, ал. 1.

Пенсията за ранно пенсиониране по чл. 168 от КСО е срочна, изплаща се до навършване на възрастта по чл. 68, ал. 1 (възрастта за работещите при условията на трета категория труд) и не може да се получава заедно с пенсия за трудова дейност или със социална пенсия за инвалидност по част първа от КСО.

С влизането в сила на тази разпоредба се реализира възприетата през 2000 г. идея ранното пенсиониране на работещите при условията на първа и втора категория труд да се поеме от частните професионални фондове, от които да се изплащат срочни пенсии на лицата до момента, в който те придобият право на пенсия за осигурителен

стаж и възраст по чл. 68 от КСО, т.е. по общия ред, когато ще им бъде отпусната пенсия от ДОО.

Важно е обаче да се има предвид, че според предвиденото в чл. 157, ал. 6 от КСО, осигурителните вноски за допълнително задължително пенсионно осигуряване се внасят върху доходите, за които се дължат осигурителни вноски за държавното обществено осигуряване, с изключение на чл. 9, ал. 6 и 7. Осигурителни вноски за ДОО се дължат преди всичко през периодите, в които лицето упражнява трудова дейност, за която получава възнаграждение.

В чл. 9, ал. 2 от КСО е предвидено, че за осигурителен стаж, без да се правят осигурителни вноски, се зачита времето:

1. на платен и неплатен отпуск за отглеждане на дете;
2. на платените и неплатените отпуски за временна неработоспособност, за отпуск за бременност и раждане и при осиновяване на дете от 2- до 5-годишна възраст;
3. на неплатения отпуск до 30 работни дни през една календарна година;
4. през което лицето е получавало обезщетение за безработица;
5. през което самоосигуряващите се лица, които се осигуряват за инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт и за общо заболяване и майчинство, са получавали парични обезщетения за временна неработоспособност, бременност и раждане и отглеждане на малко дете и при осиновяване на дете от 2- до 5-годишна възраст и периодите на временна неработоспособност, бременност и раждане и за отглеждане на малко дете и при осиновяване на дете от 2- до 5-годишна възраст, през които не са имали право на парично обезщетение.

На това основание лице с 10 години осигурителен стаж след 31 декември 1999 г. при условията на първа категория труд, при навършване на изискуемата възраст, отговаря на условието за отпускане на пенсия по чл. 168 от КСО. Ако през това време има продължителни периоди, през които за него не са внасяни осигурителни вноски (напр. поради ползване на отпуск поради бременност и раждане, и за отглеждане на дете) в индивидуалната му партида ще има малко натрупани средства, поради което лицето ще получава ниска пенсия през продължителен период от време – до 10 г. Другата възможност е, ако размерът на пенсията е до 20 на сто от социалната пенсия за старост, сумата да бъде изплатена на пенсионера наведнъж или разсрочено при придобиване на правото (чл. 131, ал. 2 от КСО), т.е. то може изобщо да не получи пенсия за ранно пенсиониране под формата на месечно периодично плащане, а да започне да получава пенсия едва когато отговори на общите условия на чл. 68 от КСО и му бъде отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст по общия ред.

Същевременно посочените по-горе периоди, за които не се дължат осигурителни вноски за ДОО и не се внасят вноски във фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване, на основание разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от КСО се зачитат за осигурителен стаж при преценяване правото и се вземат предвид при изчисляване размера на пенсията от ДОО, като всяка една година осигурителен стаж носи 1, 1 на сто в пенсионната формула.

В тази връзка, има случаи, в които за лицата, работили при условията на първа и втора категория труд е много по-благоприятно да получават пенсия от ДОО на основание разпоредбата на чл. 69б от КСО вместо пенсията по чл. 168 от КСО. Този избор обаче не би могло да се осъществи, ако не беше въведена възможността за промяна на осигуряването по чл. 4в от КСО, тъй като ако лицето има право на пенсия по чл. 168 от КСО и до нейното отпускане не е избрало да се откаже от осигуряване в професионален пенсионен фонд, то задължително ще получава пенсията по чл. 168 от КСО.

С Решение № 7 от 2011 г. Конституционния съд се произнесе, че „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.“

По този начин Конституционният съд подчертава, че всички промени, които се правят, е необходимо да са по избор на лицето – нещо, което изцяло е съобразено при въвеждането през 2015 г. на разпоредбите на чл. 4б, чл. 4в и чл. 124а от КСО. Действието на всички разпоредби, които имат връзка с избора на осигуряване, предполагат, че този избор е доброволен, което е съпроводено с волеизявление от страна на осигуреното лице. Всяка една промяна се прави след подаване на заявление лично от осигуреното лице или от упълномощено с нотариално заверено изрично пълномощно лице, или по електронен път с квалифициран електронен подпис на осигуреното лице.

Изборът на промяна в осигуряването е както доброволен, така и информиран. Както към момента на решението за промяна в осигуряването, така и по всяко друго време лицата са свободни да се информират за прогнозния към момента на справка размер на пенсията, която биха получили от ДОО, като за целта има специално разработен информационен продукт на сайта на Националния осигурителен институт (НОИ). Чрез тази услуга се изчисляват прогнозен индивидуален коефициент и прогнозна пенсия за осигурителен стаж и възраст за лица, на които не е отпусната такава от ДОО.

След направените промени, регламентиращи възможността за избор, услугата беше разширена, като от м. ноември 2015 г. за лицата, родени след 31.12.1959 г., които от 01.01.2002 г. задължително се осигуряват за допълнителна пенсия в УПФ, се създаде възможност да могат да видят изчислените прогнозен индивидуален коефициент и прогнозна пенсия в пълен размер при променено осигуряване по чл. 46 от КСО (от УПФ във фонд "Пенсии") или в намален размер без променено осигуряване по чл. 46 от КСО. За целта е необходимо лицата да въведат единствено своя единен граждански номер и персоналният си идентификационен код, издаден от НОИ.

Във връзка с правото на информация на осигурените лица за състоянието на средствата по индивидуалните партии в УПФ, в които са осигурявани, считаме че и по действащото законодателство същото 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 пенсионноосигурителното дружество.

Освен с предоставяните електронни услуги от ПОД са налице възможности за постоянна информираност относно индивидуалните партии на лицата, както и електронни калкулатори за изчисление на очаквания размер на пенсията, която би получило осигуреното лице при пенсиониране, при залагането на определени допускания по пенсионните параметри.

Считаме, че точно в това се изразява същността на информирания избор на лицата: те да знаят какъв би бил прогнозният размер на пенсията от ДОО (със и без намалението) и какъв би бил прогнозният размер на пожизнената пенсия за старост от УПФ, за да могат да преценят кой е по-благоприятният размер - размерът на пенсията от ДОО без намалението или размерът на пенсията от ДОО с намален индивидуален коефициент плюс допълнителната пожизнена пенсия за старост от УПФ.

В тази връзка считаме, че не е налице законова празнота, и не е необходимо да бъдат регламентираны други нормативни изисквания (напр. за предоставяне на лицата на предварителна информация от НОИ, съответно за предоставяне на информация от ПОД за евентуалния размер на прогнозната пенсия), тъй като това и към момента се прави при спазване на съответните правила за изчисляване на пенсиите: разпоредбите на чл. 70 и чл. 70а от КСО по отношение на пенсиите за осигурителен стаж и възраст от ДОО и разпоредбите на чл. 169 от КСО по отношение определяне размера на допълнителната пожизнена пенсия за старост от УПФ и на срочната професионална пенсия за ранно пенсиониране от ППФ.

Задължение за изчисляването на конкретен прогнозен размер на пенсията от ДОО или на бъдеща пенсия от ПОД не следва да се въвежда в законодателството ни предвид на това, че тези изчисления имат предварителен и прогнозен характер, при определени допускания, въведени от лицето или извлечени от Регистъра на осигурените лица първоначални данни и при предполагаема бъдеща доходност, която не е възможно да бъде точно прогнозирана напред във времето.

Предвид гореизложеното, считаме че **не е налице противоречие на чл. 4б, чл. 4в и чл. 124а от КСО с Преамбюла на Конституцията (абз. 5), съгласно който Република България е демократична, правова и социална държава или с чл. 51, ал. 1 от Конституцията, съгласно която гражданите имат право на общественно осигуряване.** Убеждението ни е, че свободният избор на лицата, който им дава възможност да се възползват от по-благоприятния вариант по отношение размера на бъдещите пенсионни плащания, не би могъл да бъде в противоречие с конституцията на една демократична държава, каквато е Република България съгласно българската Конституция.

Още повече, при нито един от съществуващите варианти за избор осигурените лица не остават извън обхвата на осигурителната система, което гарантира правото им на общественно осигуряване, в частност – правото да получат пенсия след реализиране на риска „старост“. В случая изборът не се изразява в това лицата да могат да откажат да се осигуряват изобщо, а в това те да могат да изберат от кои системи (само от разходопокривната или и от разходопокривната, и от капиталовата) и при спазване на кои правила, вкл. и по отношение формиране размерите на плащанията, желаят да получават бъдещата си пенсия или пенсии.

Възможност 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 считаме, че с въвеждането на правото на избор се променя структурата на пенсионния модел, което създава несигурност и непредвидимост, доколкото осигуряването на лицата е започнало при едни условия, а пенсионирането им ще се извършва при други. Мнението ни е, че пенсионният модел продължава да бъде тристълбов, защото вноската остава задължителна, а изборът е само по отношение на това към кои фондове се насочва тя. При какви условия ще се пенсионираат лицата (по старите или по новите, т.е. със или без осигуряване в ДЗПО) зависи единствено от тях.

Още повече, въведеният тристълбов модел на пенсионно осигуряване е законоустановен (чл. 1 КСО), а не конституционноустановен и евентуалните промени в

него не би следвало да бъдат разглеждат през призмата на съответствието му с Конституцията.

Основно задължение на държавата, в съответствие с Преамбюла и разпоредбата на чл. 51, ал. 1, предложение 1 от Конституцията, които определят държавата като социална и правото на обществено осигуряване като основно право на гражданите, е да извърши необходимите нормативни действия и да създаде система и уредба на общественото осигуряване. Както приема Конституционният съд в Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. "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 е обявена за "социална държава". Тя 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 прогласеното 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 на общественото осигуряване, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предвиденото им с чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право."

В този смисъл е и Решение № 21 от 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г.: „Правото на пенсионно осигуряване, като вид социално осигуряване, се обхваща и защитава от тази разпоредба (чл. 51, ал. 1 от Конституцията). 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,..., 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.” Така е постъпено и при създаването на чл. 4б, чл. 4в и чл. 124а от КСО.

Считаме за неоснователно и твърдението на тричленния състав на ВАС, че атакуваните разпоредби са противоконституционни, тъй като превръщат двата стълба (ДОО и ДЗПО) от допълващи се в конкурентни и се създава опасност от ликвидиране на втория стълб. Не считаме и че възможността осигурените лица да променят осигуряването си от УПФ и ППФ във фонд „Пенсии“ на ДОО

представлява разпореждане със средства в нарушение на неприкосновеността на частната собственост.

Безспорно е, че средствата в индивидуалната партида на осигуреното лице са „негови собствени парични средства“ и че тяхното прехвърляне във фонд „Пенсии“ на ДОО може да стане само с волеизявление на осигуреното лице, а не чрез императивна разпорежба (Решение на Конституционния съд № 7 от 2011 г., ДВ, бр. 45 от 2011 г.). В Становището на съдиите Владислав Славов, Благовест Пунев и Румен Ненков по конституционно дело № 21/2010 г. е посочено, че „Основният недостатък на новата уредба е в това, че по един антипазарен начин лишава пенсионно-осигурените лица от свободата да се грижат за своето имущество, като сами решат на кого да го поверят – на избраното от тях частно пенсионно дружество или на държавата в лицето на Националния осигурителен институт (НОИ). Наистина не съществува конституционна пречка пенсионно-осигурителните дружества, така както се конкурират помежду си, да бъдат конкурирани и от НОИ за привличане на управляваните от тях пари по индивидуалните партиди, но това е допустимо само в условията на доброволност, при запазено право на избор на потребителите.“

Както вече беше посочено по-горе, въведената възможност за избор на осигуряване представлява субективно право на лицата, които са осигурени в УПФ и/или ППФ. Като субективно право, то се упражнява с изрично волеизявление на лицето под формата на заявление до съответната териториална дирекция на Националната агенция за приходите, а не по силата на закона, какъвто е случаят с цитираното от тричленния състав на ВАС решение.

С новата законодателна уредба не се отнема правото на лицата да се грижат за средствата по индивидуалните си партиди: те сами решават на кого да ги поверят – на избраното от тях частно пенсионно дружество или на държавата в лицето на НОИ. Считаме, че няма конституционна пречка пенсионноосигурителните дружества, така, както се конкурират помежду си, да бъдат конкурирани и от НОИ за привличане на управляваните от тях пари по индивидуалните партиди на осигурените лица, но само в условията на доброволност и при запазено право на избор от страна на осигурените лица, каквото е и законодателното решение по чл. 4б, 4в и 124а от КСО.

В този смисъл не могат да бъдат споделени мотивите на тричленния състав на ВАС, че с упражняване на правото на избор и прехвърляне на средствата от индивидуалната партида във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, осигуреното лице „губи правото си на „собственост“ върху тях“, а с това и че разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 КСО противоречат на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията. Още повече този аргумент не може да бъде споделен по

отношение на лицата, осигурени в УПФ, за които разпоредбата на чл. 124а КСО предоставя възможност да възобновят осигуряването си в УПФ.

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване, по силата на закона подлежи на държавно регулиране (чл. 125, ал. 1, т. 4 КСО). Смисълът на държавната намеса в осъществяването на допълнителното задължително пенсионно осигуряване, което се изразява в разрешителния режим и в държавното регулиране, е да се упражни държавен контрол и да се създаде сигурност в тази форма на осигуряването и да се гарантират правата на осигурените лица.

Правото на собственост върху средствата в индивидуалната партида не е абсолютно. Те могат да се ползват и титулярите (или техните наследници) могат да се разпореждат с тях едва при възникване на определените от закона събития: при пенсиониране - от лицето, при смърт на осигурения - от наследниците. До настъпването на тези събития правото на собственост върху средствата от пенсионните фондове и преди, и след въвеждането на възможността за избор на осигуряване, не може да се упражнява и реализира в класическата му форма, по всяко време. Ако правото на собственост в класическата му форма можеше да се приложи по отношение на натрупаните средства в индивидуалната партида на лицето, това би му дало право по всяко време да може да поиска да получи тези свои средства. Така възможност обаче никога не е съществувала в законодателството ни.

Важно е да се отбележи, че дори починалото осигурено лице приживе да е направило избор да се осигурява само във фондовете на ДОО, то правата на неговите наследници не биха били накърнени, тъй като при отпускане на наследствена пенсия от ДОО на правоимащите лица, тя ще бъде отпусната в пълен размер, без да се намалява индивидуалният коефициент.

Правото на избор може да бъде упражнено от всяко лице, което подлежи на задължително осигуряване във фондовете на ДЗПО, а на основание § 51 от ПЗР на ЗИДКСО (обн, ДВ, бр. 61 от 2015 г.) – и от лицата с отпуснати пенсии в намален размер, с което се осигурява **равенство на гражданите пред закона**. От друга страна законът не въвежда прехвърлянето на средствата по индивидуалните партиди на лицата като задължително, а е дадена възможност всяко лице само да прецени дали да направи това.

Изцяло неоснователни са и изложените в искането на тричленния състав на ВАС доводи за противоречие на оспорените разпоредби в КСО с принципа за свободна стопанска инициатива, прокламиран в чл. 19 от Конституцията.

Съгласно чл. 19, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията 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 основата на правото на свободна стопанска инициатива стои задължението на държавата да осигури на правните субекти еднакви правни условия за стопанска дейност. То не е абсолютно право и подлежи на държавно регулиране и ограничаване при спазване на критериите за пропорционалност (Решение на Конституционния съд № 6 1997 г., ДВ, бр. 21 от 1997 г., Решение на Конституционния съд № 1 от 2015 г., ДВ, бр. 12 от 2015 г.). Изборът на осигурените лица да се осигуряват само в първи или едновременно в първи и втори пенсионен стълб не нарушава равнопоставеността между пенсионноосигурителните дружества, нито въвежда различни условия за тях при осъществяване на дейността по допълнително задължително пенсионно осигуряване. Те продължават да съществуват и да упражняват дейност и в тях продължават да се внасят осигурителните вноски за лицата, които са избрали да се осигуряват в УПФ и/или в ППФ.

На основание разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията е необходимо да има 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. 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 постигане на по-висока доходност, с оглед мотивиране на осигурените лица към избор на осигуряване в тях.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от КСО е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:

ЗОРНИЦА РУСИНОВА

