



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА
ФИНАНСОВ НАДЗОР**

Изх. № 07-00-132/.....29-08-2016

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**БУЛ. КНЯЗ АЛ. ДОНДУКОВ № 1
СОФИЯ**

**СТ А Н О В И Щ Е
ОТ КОМИСИЯТА ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 9 ЗА 2016 Г.**

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 29.07.2016 г. Комисията за финансов надзор е конституирана като заинтересувана страна по конституционно дело № 9 за 2016 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност 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. 102 от 29.12.2015 г./.

Разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване са оспорени в искането с твърдението, че противоречат на абзац 5 от Преамбюла, на чл. 4, ал. 1 и 2 /принципа на правовата държава/, на чл. 6, ал. 2 /равенството на гражданите пред закона/, на чл. 17, ал. 1 и 3 /правото собствеността на гражданите да бъде гарантирана и защитена от държавата/, на чл. 19, ал. 1 /правото на гражданите на свободна стопанска инициатива/ и на чл. 51, ал. 1, предложение 1 /правото на обществено осигуряване на гражданите/ от Конституцията на Република България, с мотива, че чл. 4б и чл. 4в от Кодекса за социално осигуряване създават нови субективни права на осигурените лица, изразяващи се във възможността да променят формата на осигуряването си като преминат от фондовете на Допълнителното задължително пенсионно осигуряване /ДЗПО/ към фонд «Пенсии» на Държавното обществено осигуряване /ДОО/. Тезата на върховните съдии е, че това «преминаване» променя установената тристълбова структура на пенсионното осигуряване като се нарушава съотношението между първия /основен/ и втория /допълнителен/ стълб за задължително пенсионно осигуряване.

В допълването към искането, по което е образувано Конституционно дело № 9/2016г., Върховният административен съд мотивира много по-подробно твърдението си за противоречие на разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване с абзац 5 от Преамбюла, чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 6, ал. 2, чл. 17, ал. 1 и 3, чл. 19, ал. 1 и чл. 51, ал. 1, предложение 1 от Конституцията на Република България, а именно:

Върховният административен съд намира, че с промяната на модела на пенсионно осигуряване се засягат правата на гражданите и се нарушава принципа на равенството им пред закона – чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България. Неравенството на гражданите пред Конституцията и закона се изразява в това, че за част от осигурените лица пенсионният модел ще си остане „тристълбов“ – основно задължително държавно обществено осигуряване, допълнително задължително пенсионно осигуряване и допълнително доброволно пенсионно осигуряване. За друга моделът ще се трансформира в „двустълбов“ – основно задължително държавно обществено осигуряване и допълнително доброволно пенсионно осигуряване, като вторият стълб ще се погълне от първия.

На следващо място Върховният административен съд посочва, че с волеизявлението по чл. 4б и чл. 4в Кодекса за социално осигуряване от една страна се прекратява съществуващото осигурително правоотношение на осигуреното лице с пенсионноосигурителното дружество, което управлява фонда, а от друга се създава ново осигурително правоотношение между осигуреното лице и публичния осигурителен орган, което е със съществено различно съдържание – набраните и прехвърлени средства от индивидуалната партида на лицето загубват „индивидуалния“ си характер; лицето губи правото си на „собственост“ върху тях; губи и правата си по чл. 139 Кодекса за социално осигуряване; тези средства стават част от общата парична маса на фонд „Пенсии“ на ДОО, която се разходва на принципа на солидарността, върху който е изградено държавното обществено осигуряване; губи се доходността от инвестирането на средствата по личната партида в държавни и общински ценни книжа, акции, облигации, банкови депозити и др., от които нараства абсолютната номинална стойност на натрупаните парични средства. Това рефлектира и върху правото на свободна стопанска инициатива, тъй като се накърнява резултатността от дейността на пенсионноосигурителните дружества, възникнали по волята на законодателя. Според Върховния административен съд липсва правен механизъм, от който да се направи категоричен извод, че съгласието на осигурените лица по чл. 4б и чл. 4в е информирано съгласие, че изборът е свободен, тъй като преди да демонстрира съгласието си с подаване на заявленията за преминаване към осигуряване в ДОО и прехвърляне там на набраните по личната му партида средства осигуреното лице няма информация дали ще има увеличение на размера на личната му пенсия за осигурителен стаж и възраст и ако има такова – в какъв размер. Според Върховния административен съд това нарушава чл. 4, ал. 2 от Конституцията на Република България, тъй като гаранциите за осъществяване на установени от закона субективни права са част от самите субективни права, каквото е и правото на свободен избор по чл. 4б и чл. 4в Кодекса за социално осигуряване.

Върховният административен съд твърди още, че под формата на възможност за осигурените лица да променят осигуряването си, като преминат от универсален и професионален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ на ДОО, стои разпореждане със средствата по индивидуалните им партиди, каквото право осигурените лица придобиват едва с настъпването на осигурителния риск. Върховният административен съд приема това за много сериозна промяна в зададения от законодателя модел на пенсионната система, който създава несигурност и непредвидимост, тъй като докато

настъпи моментът на пенсионирането един модел, при които е започнало осигуряването, е трансформиран в друг и правилата рязко са се променили. Такава правна несигурност противоречи на правовата държава и на принципа на сигурността.

Според Върховния административен съд е нарушено и изискването за гарантиране и защита на правото на собственост на гражданите /чл. 17 от Конституцията на Република България/. Съгласно тълкуването на Конституционния съд режимът на средствата по личните партии на осигурените лица в универсалния и в професионалния фонд на ДЗПО е „... съобразен с предназначението им да служат за материално обезпечаване при настъпване на осигурен социален риск. Разпореждането със средствата е възможно при възникване на права, и то само такива, които законът предвижда. Затова не е налице разпореждане като елемент на правото на собственост в класическото му съдържание. Средствата, са предназначени за осигуреното лице и остават негови във вид и обем, определени от закона при настъпване на осигурен социален риск“. Според Върховния административен съд изразеното в заявленията волеизявление за „прехвърляне“ обаче е именно акт на разпореждане с набраните, по индивидуалните партии на осигурените лица, средства преди да е настъпил осигурен социален риск, като в своя подкрепа Върховният административен съд цитира Решение на Конституционния съд № 7 от 31.05.2011 г. по к.д. № 21/2010 г.

Искането на върховните съдии е отправено на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България, във връзка с оспорената пред него Наредба за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределение на задължителните осигурителни вноски, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и обмен на информация /обн. ДВ, бр. 68 от 04.09.2015 г. изм. и доп., бр. 5 от 19.01.2016 г./ Оспорената пред Върховния административен съд Наредба е приета с Постановление № 233 от 31.08.2015 г. на Министерския съвет на Република България на основание чл. 179, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и чл. 4б, ал. 4, чл. 4в, ал. 2, чл. 124а, ал. 4 и чл. 129, ал. 19 от Кодекса за социално осигуряване.

Разпоредбата на чл. 4б, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване предвижда, че 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 от Кодекса за социално осигуряване и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Разпоредбата на чл. 4в, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване предвижда, че 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 от Кодекса за социално осигуряване, ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.

Разпоредбата на чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване предвижда, че лицата по чл. 4б, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, 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 от Кодекса за социално осигуряване и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Комисията за финансов надзор счита искането на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, за необосновано и неоснователно, във връзка с което излага следните съображения по изложените в него твърдения:

I. Неоснователни са твърденията на Върховния административен съд, че чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване противоречат на конституционния принцип за правова държава /абзац 5 от Преамбюла, на чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България/.

Конституционният принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България означава наличието на ред и правила при упражняването на властта. Израз на законността в правовата държава е спазването на Конституцията. Като върховен закон останалите закони не могат да ѝ противоречат.

Нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване не противоречат нито на Конституцията на Република България, нито на законови норми от други нормативни актове.

В член 51, ал. 1 от Конституцията на Република България е прогласено правото на гражданите на обществено осигуряване. Фактът, че няма определяне на осигурителната система в самата Конституция, нито препращане към закон в цитираната правна норма не означава, че е изключено държавното регулиране със закон. Осигурителната система в България е изградена на принципа на държавното регулиране. То включва уредбата на осигурителните правоотношения в закон, като в настоящия случай това правило не е нарушено. За реализиране на правото по чл. 51 от Конституцията на Република България, 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. 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. 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 /*Решение № 5 от 29.06.2000 г. по конст. д. № 4/2000 г. приема, 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. ... 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 настоящия случай законодателят е приел нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, с които не е отменил или ограничил конституционното право на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане, а по целесъобразност е преценил, че то следва да бъде разширено и допълнено. С разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване за осигурените лица се създава допълнителна възможност, като е въпрос за преценка от тяхна страна, дали да се възползват от нея, или да продължат да се осигуряват във Втори стълб, както и досега. Народното събрание може да извършва изменения в законодателството, с оглед неговото развитие и усъвършенстване и

независимо че тези промени рефлектират върху правата и интересите на правните субекти, не може да се приема, че всяка промяна в законодателството води до правна несигурност и противоречи на принципа на правовата държава. Противното в крайна сметка би означавало отричане на правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 1 от Конституцията да „приема, изменя, допълва и отменя законите“. Както Конституционният съд посочва в *Решение № 1 от 27.01.2005 г. по конст. д. № 8/2004 г.*, „не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде непристъпно натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.“. В случая не е налице правонарушение и *per argumentum a fortiori* принципът на правовата държава не може да бъде натоварван като се счита, че всяка приета в закона промяна нарушава правната сигурност.

По изложеното от Върховния административен съд съображение по отношение на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване, че „Това е много сериозна промяна в зададения от законодателя модел на пенсионната система, който създава несигурност и непредвидимост, тъй като докато настъпи моментът на пенсионирането един модел, при които е започнало осигуряването, е трансформиран в друг и правилата рязко са се променили. Такава правна несигурност противоречи на правовата държава и на принципа на сигурността.“ следва да се изтъкне, че пенсионното осигуряване е дългосрочен процес, който обхваща целия активен трудов живот на хората (30-40 или повече години) и всяка промяна, независимо дали е свързана с възрастта, стажа, начина на финансиране или структурата на пенсионния модел, се извършва в хода на вече започналото за тях осигуряване и преди да е настъпил момента на пенсиониране. Законите промени се извършват по начин, който засяга всички лица, попадащи в обхвата на съответния нормативен акт и влизат в сила едновременно за тях (или за обособени по определен признак групи граждани), поради което е абсурдно да се говори за индивидуално извършвани промени, т.е. за всеки осигурен поотделно – към момента на пенсионирането му, като момент на реализиране на осигурителния риск. Наличието на заварени случаи (лица, производства) е неизбежна последица от промените в законодателството и давайки си сметка за това, законодателят обикновено предвижда специални преходни правила за най-пряко засегнатите от промените категории лица. По този начин е процедурно и със Закона за изменение и допълнение на от Кодекса за социално осигуряване, обн. в ДВ, бр. 61/2015 г. Освен това промените, въведени с чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от от Кодекса за социално осигуряване, са незначителни в сравнение например с драстичните законодателни нововъведения в социалното осигуряване, настъпили при въвеждането на Тристълбовия пенсионен модел през 2000 г. Ако се приеме твърдяното от Върховния административен съд, че значителни законодателни промени в модела на пенсионната система са противоконституционни, то би трябвало да се счете за противоконституционен самият Тристълбов модел.

На следващо място Върховният административен съд счита, че е нарушен чл. 4, ал. 2 от Конституцията на Република България поради липсата на правен механизъм, от който да се направи категоричен извод, че съгласието на осигурените лица по чл. 4б и чл. 4в от КСО е информирано съгласие, тъй като осигуреното лице няма информация дали промяната на начина на осигуряване ще доведе до увеличение на размера на личната му пенсия за осигурителен стаж и възраст и ако има такава – в какъв размер.

Върховният административен съд не е уточнил и какъв следва да е този правен механизъм, който да гарантира с категоричност, че е налице информираност у осигурените лица. Следва да се отбележи, че в случая не става въпрос за искане на съгласие, тъй като нормите на чл. 4б и чл. 4в от КСО не поставят изискване към осигурените лица, с което те трябва изрично да изразят съгласие или несъгласие. Изцяло от волята на осигуреното лице зависи дали ще се възползва от възможността, която му се предоставя от чл. 4б и чл. 4в на КСО, като същевременно целият процес на промяна в осигуряването, описан в тези норми, зависи само и единствено от инициативата на осигурения. Следователно подаването на заявление за преминаване към осигуряване в ДОО е индикация, че осигуреното лице е информирано за правата си и съзнателно и целенасочено прави свободен избор относно начина си на осигуряване. По отношение на твърдението, че осигуреното лице няма информация дали и в какъв размер промяната на начина на осигуряване ще доведе до увеличение на размера на личната му пенсия, трябва да се посочи, че е невъзможно да се създаде правен механизъм, който да предвиди с точност кой начин на осигуряване ще най-изгоден за осигурения. Налице са твърде много икономически фактори като промени в пазарната конюнктура, начин на управление на капитали, инвестиции и др., които е невъзможно да бъдат предвидени в достатъчно дългосрочен план, за да гарантират без съмнение по-висок размер на лична пенсия.

II. Неоснователни са твърденията на Върховния административен съд, че чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване противоречат на конституционно установеното право на гражданите на обществено осигуряване /чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България/.

Според Върховния административен съд с новосъздадените субективни права на осигурените лица /чл. 4б, ал. 1 и чл. 4в, ал. 1 Кодекса за социално осигуряване/, изразяващи се във възможността да променят формата на осигуряването си като преминават от фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване към фонд „Пенсии“ на ДОО, се *„променя установената тристълбова структура на пенсионното осигуряване като се нарушава съотношението между първия, основен и втория - допълнителен стълб за задължително пенсионно осигуряване“*.

Във връзка с това твърдение на първо място следва да се отбележи, че тристълбовият модел на пенсионната система не е конституционно установен. Конституцията регламентира правото на гражданите на обществено осигуряване, но не въвежда изисквания относно начина, по който държавата трябва да гарантира осъществяването на това право, като оставя този въпрос на преценката на законодателя. С оглед на това не може да се приеме, че разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията ограничава възможността на законодателя да въведе предвидените в чл. 4б, ал. 1 чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване права на осигурените лица. В този смисъл е и *Решение № 5 от 12.03.1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г., където КС приема, че „Преценката за конституционносъобразност..., съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове...“*.

Освен това, както вече беше посочено, при действието на Конституцията от 1991 г. пенсионният модел претърпява значително развитие. При приемането на Конституцията общественото осигуряване се осъществява единствено на разходопокривен принцип от държавата. Едва с обнародвания в ДВ, бр. 110 от 17.12.1999 г. Кодекс за задължително обществено осигуряване, в сила от 01.01.2000 г., е въведено и допълнителното задължително пенсионно осигуряване на капиталов

принцип. По този начин е извършена промяна в пенсионния модел, при това много по-съществена от въвеждането на правата на осигурените лица по чл. 4б, ал. 1 чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване. Така например, в резултат на въвеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване във Втори стълб постъпват част от осигурителните вноски, които преди това са били внасяни в държавното обществено осигуряване /арг. чл. 6 и чл. 157 от КСО/, намалява се размера на отпусканото плащане от Първи стълб /арг. чл. 70, ал. 7 от действащия Кодекс за социално осигуряване и отменената ал. 3 на чл. 127 от Кодекса за социално осигуряване/, осигурените лица в универсалните и професионалните пенсионни фондове поемат инвестиционен риск при управлението на осигурителните вноски в тяхна полза, както и риска от тяхното невнасяне, и получават пенсионно плащане, което замества част от пенсията от държавното обществено осигуряване и се изчислява по коренно различен начин, както е видно от сравнението на чл. 9 и чл. 70 с чл. 131, ал. 1 и чл. 169 от Кодекса за социално осигуряване. В този смисъл отново се налага извода, че ако промяната на пенсионния модел би била основание за противоконституционност на съответния законодателен акт, то противоконституционно би било и съществуването на самия Втори стълб.

Върховният административен съд твърди, че *„Новата уредба превръща двата стълба от допълващи се в конкурентни, съперничащи си един на друг, при което е налице реална опасност от ликвидиране на втория стълб, въпреки че съгласно чл. 1 КСО правото на допълнително задължително осигуряване е самостоятелно, гарантирано от Държавата право.“* Посоченото твърдение е пресилено, предвид характерът на извършените от законодателя промени. Както вече беше посочено, с разпоредбите чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване се дават допълнителни права на осигурените лица във Втори стълб, а не се премахва осигуряването във фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване. С оглед на това не може да се говори за ликвидиране на този стълб от осигурителната система, който запазва своето съществуване.

По отношение на претендираната „конкуренция“ между Първи и Втори стълб следва да се има предвид и че Националният осигурителен институт като публично - правен субект не осъществява стопанска дейност, в този смисъл той не е конкурент на пенсионноосигурителните дружества, който се стреми да привлече техните клиенти, за да реализира печалба от това. Трябва да се отбележи и че принципно твърдението за създаването на конкуренция между Първи и Втори стълб не може да обоснове противоконституционност на закона, тъй като конкуренцията сама по себе си е конституционна ценност, видно от чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Наличието на възможност за осигурените лица да променят своето осигуряване в Първи стълб стимулира пенсионноосигурителните дружества да управляват по-добре средствата на своите клиенти, което на свой ред способства за увеличаване на натрупванията по индивидуалните им партии и отпусканите от тях плащания /вж. чл. 169 от Кодекса за социално осигуряване/ и съответно за по-доброто осъществяване на правото на обществено осигуряване, предвидено в Конституцията на Република България.

III. Неоснователни са твърденията на Върховния административен съд, че чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от от Кодекса за социално осигуряване противоречат на конституционния принцип за равенството на гражданите пред закона /чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България/.

Върховният административен съд твърди, че „с промяната на модела на пенсионно осигуряване се засягат правата на гражданите и се нарушава принципа на равенството им пред закона – чл. 6, ал. 2 от Конституцията”. Неравенството, според съда, се изразява в това, че за лицата, които са осигурени в двата задължителни стълба и не изберат да променят осигуряването си от Втори стълб в ДОО съгласно новосъздадените с чл. 4б, ал. 1 и чл. 4в, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване възможности, пенсионният модел /в задължителната си част/ ще остане двукомпонентен, докато за тези, които изберат да прехвърлят средствата си от Втори стълб в ДОО, той ще се трансформира „като вторият стълб ще се погълне от първия”.

В чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България равенството на гражданите пред закона е формулирано като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Този принцип е общ за цялата правна система на Република България. Той е основа за тълкуване и прилагане на Конституцията и за нормотворческата дейност. В чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България равенството пред закона е формулирано още и като основно право на гражданите. Равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. За да гарантира прогласения принцип за равенство на всички граждани пред закона, чл. 6, ал. 2 посочва определени социални признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране. Това са раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. С това Конституцията е обявила изрично забрани за неравно третиране по отношение на посочените социални признаци. Те са правно недопустими като основания за ограничение на правата или за създаване на привилегии. От искането на Върховния административен съд не става ясно кой от признаците по чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България е в основата на твърдението, че е нарушен принципът на равенство. Разпоредбите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване не регламентират неравно третиране, нито ограничават права, нито създават привилегии, не предвиждат дискриминация. Оспорените разпоредби третират по еднакъв начин всички лица, които се осигуряват в универсалните и професионалните фондове във Втори стълб. Дали лицата ще се възползват от тях зависи само от техния персонален избор. В този смисъл не може да се говори за създаване на неравенство пред закона и съответно - за противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Отделно от това, още от началото на пенсионната реформа, с която през 2000 г. се създава допълнителното задължително пенсионно осигуряване, в пенсионния модел е заложено, че не всички работещи лица подлежат на осигуряване в универсалните пенсионни фондове /УПФ/ на Втори стълб. В тях участват само лицата, родени след 31.12.1959 г., а родените преди тази дата се осигуряват единствено в Първи стълб - държавното обществено осигуряване /чл. 127, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване/. Нещо повече, в съвкупността на родените след 31.12.1959 г. лица има и такива, които по силата на закона /чл. 127, ал. 5 от Кодекса за социално осигуряване/ са изрично изключени от осигуряването в УПФ /служителите в Държавна агенция "Разузнаване", служба "Военна информация" на Министерството на отбраната и Държавна агенция "Национална сигурност"/. Тези законодателни решения се обуславят от обективни икономически и актуерски съображения, съответно – от съображения за държавната сигурност, и с тях също не се нарушават принципите на чл. 6, ал. 2 от Конституцията относно равенството на гражданите пред закона. Със създаването на чл. 4б, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване на лицата, осигурени в УПФ, е дадено правото за промяна на осигуряването чрез прехвърляне на средствата от

индивидуалната им партида от УПФ в ДОО, и така на практика им е дадена възможността да изберат статут, идентичен с този на лицата, родени преди 01.01.1960 г. Освен това, на същите тези лица е дадена и обратната възможност – по свое желание да се върнат в универсалния пенсионен фонд, възобновявайки допълнителното си осигуряване /чл. 124а от Кодекса за социално осигуряване/ – което показва, че те запазват цялата палитра от права, предвидени в закона.

За професионалните пенсионни фондове /ППФ/ от Втори стълб ситуацията е сходна – в тях също може да се осигурява само дефиниран кръг лица, определен по обективен критерий, свързан с естеството на крайното пенсионно плащане от ППФ. В тази категория попадат лицата, работещи при условията на първа и втора категория труд, независимо от възрастта им, но не и лицата от масовата трета категория труд /чл. 127, ал. 2 от Кодекса за социално осигуряване/. Целта на този вид осигуряване е изплащане на срочна пенсия за ранно пенсиониране, доколкото пенсионната възраст на работещите при първа и втора категория труд е по-ниска от възрастта за трета категория, като пенсията е дължима до момента на навършване на т.нар. обща пенсионна възраст по чл.68, ал.1 Кодекса за социално осигуряване /чл.142, ал.1, т.1 във връзка с чл.168, ал.3 от Кодекса за социално осигуряване/. Едновременно с така даденото право за осигуряване в ППФ до 01.01.2016 г. съществуваше и преходната разпоредба на § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на Кодекса за социално осигуряване, която даваше възможност на лицата от същата категория да се пенсионират още по-рано и при по-облекчени условия от заложените в чл.168, ал.1 от Кодекса за социално осигуряване. В хипотезата на § 4 обаче лицата се пенсионираха от ДОО, а не от ППФ и получаваха пожизнена пенсия от Националния осигурителен институт вместо срочна пенсия за ранно пенсиониране от ППФ. В тези случаи въз основа на подадено от лицето заявление чрез Националния осигурителен институт средствата от партидата му в ППФ задължително се прехвърляха в ДОО. Следователно, още преди промените на Кодекса за социално осигуряване, обн. в ДВ, бр.61/2015 г., за осигурените в ППФ съществуваше възможността да прехвърлят средствата си от Втори стълб в ДОО и да ползват права като лица, осигурени само в Първи стълб, макар да можеха да се възползват от това право само в момента на пенсионирането си. С приемането на новия чл. 4в от Кодекса за социално осигуряване на осигурените в ППФ лица се дава правото за еднократна промяна на осигуряването чрез прехвърляне на средствата от индивидуалната им партида в ППФ към ДОО без ограничение във времето преди момента на пенсионирането им.

Във връзка с извода на Върховния административен съд, че вследствие създаването на чл. 4б, ал. 1 и чл. 4в, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване се поражда „неравенство” между осигурените лица, които се осигуряват в двата задължителни стълба и тези, които са прехвърлили средствата си от Втори в Първи стълб, трябва да се има предвид и още нещо. От една страна, за осигурените в УПФ лица със същите изменения и допълнения на Кодекса за социално осигуряване, обнародвани в ДВ бр. 61/2015 г., законодателят е предвидил нови специални разпоредби относно изчисляването на размера на пенсиите, отпускани от ДОО на лицата, които са променили осигуряването си по реда на чл. 4б, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване. Това са текстовете на чл. 70, ал. 7 и 8 Кодекса за социално осигуряване, с които се цели постигането на по-прецизно изчисляване на пожизнената пенсия за осигурителен стаж и възраст от ДОО за лицата от двете категории. Съгласно тези текстове, най-общо казано, за периодите/месеците на осигуряване в двата стълба пенсията от ДОО се изчислява с намален индивидуален коефициент, базиран на съотношението между размерите на осигурителните вноски за УПФ и за фонд „Пенсии” на ДОО, докато за периодите/месеците на осигуряване само в Първи стълб

такова намаление не се прави и за тях индивидуалният коефициент на същите лица се изчислява в пълен размер. От друга страна, за осигурените в ППФ лица при наличието на специфичните изисквания на чл. 69б от Кодекса за социално осигуряване, изчисляването на пенсията от ДОО се извършва по общите правила. Следователно, законодателят е предвидил механизми, които да отчитат разликите в двата варианта на участие на лицата в пенсионноосигурителната система по възможно най-справедлив начин.

IV. Неоснователни са твърденията на Върховния административен съд, че чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване противоречат на конституционно установеното право на гражданите на свободна стопанска инициатива /чл. 19, ал. 1 от Конституцията на Република България/.

Върховният административен твърди, че приетата от законодателя промяна *„...рефлектира и върху правото на свободна стопанска инициатива, тъй като се накърнява резултатността от дейността на пенсионноосигурителните дружества, възникнали по волята на законодателя.“*

Свободната стопанска инициатива в чл. 19, ал. 1 от Конституцията като конституционен принцип, върху който се изгражда пазарното стопанство, е в основата на стопанския живот на страната. Тя е следствие от икономическата свобода, въведена за всички стопански субекти в условията на децентрализирана национална икономика. Свободната стопанска инициатива като конституционно начало, на което се основава икономиката в Република България, не следва да се разбира буквално като абсолютна, несъгласувана и безконтролна свобода на икономическо поведение на всички стопански субекти. Подобно схващане за свободата на стопанската инициатива би довело до хаос, доколкото липсата на държавно регулиране на стопанските дейности по законодателен ред представлява обективна предпоставка за това. Създаването и гарантирането на еднакви правни условия по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията има предвид правно, а не икономическо равенство. Правото на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия за стопанска дейност нямат абсолютен характер и принципно не изключват държавното регулиране и държавния контрол, като в този смисъл Конституционният съд се е произнесъл с *Решение № 6 от 1997 г. по к. д. № 32 от 1996 г.*, *Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г.*, *Решение № 4 от 1999 г. по к. д. № 31 от 1998 г. и др.*

Въвеждането на нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване е продиктувано от наличие на достатъчно сериозни и основателни причини. И това е конституционната защита на правото на всеки гражданин на обществено осигуряване - чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Създаване на разгърнатата законодателна уредба именно с оглед конкретната реализация на това право е задача на държавата. Посочено сред основните права на гражданите, правото на обществено осигуряване е ценност от по-висш порядък, която приоритетно следва да бъде защитена и което налага държавното регулиране и контрола по дейността, свързана с общественото осигуряване, с цел охраняване интересите на осигурените лица. Следователно при приемането на каквото и да е нормативно решение, което засяга потребителите, законодателят би следвало да отчита формулирания в Конституцията императив. По този начин въпросът за защита на потребителя получава собствен смисъл и значение и винаги трябва да отчита при възприемането на едно или друго нормативно решение относно условията за осъществяването на стопанска дейност, разбира се, щом то рефлектира върху правата и интересите на потребителите. Налагането на правила, които да осигурят спазването на обществения интерес при осъществяването на стопанската дейност, по никакъв начин не нарушава принципа за

свободната стопанска инициатива, прогласен в чл. 19, ал. 1 от Конституцията. Осигурена е възможност потребителите да избират стопанския субект, който да управлява индивидуалните им осигурителни партии. Нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване са съобразени с обществения интерес и правата на гражданите не съставлява ограничение на свободната стопанска инициатива. Поради това разпоредбата на чл. 19, ал. 1 от Конституцията не е нарушена, тъй като не се ограничава пазарната свобода на гражданите и юридическите лица.

Възможността на осигурените лица да изберат да променят своето осигуряване в Първи стълб обаче не ограничава пенсионноосигурителните дружества да предлагат своите финансови продукти, предвид което също не е налице твърдяното противоречие с чл. 19, ал. 1 от Конституцията. В случай че с твърдението, че оспорените разпоредби рефлектират върху правото на свободна стопанска инициатива Върховния административен съд има предвид, че пенсионноосигурителното дружество може да изгуби част от клиентите си, ако те изберат да се прехвърлят в Първи стълб, то не бива да се забравя, че предвидената в конституционния текст закрива на стопанската инициатива не означава, че законодателят е длъжен да осигури на всеки стопански субект потребители, които да ползват услугите му. Както бе посочено по-горе, съгласно чл. 171 от Кодекса за социално осигуряване, осигуреният винаги може да прехвърли средствата си във фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване, управляван от друго дружество, дори и да няма възможност да промени осигуряването си от Втори в Първи стълб. Наличието именно на такива права на потребителя е гаранция, че няма да се стигне до създаване на или злоупотреба с монополно положение, което се явява недопустимо съгласно чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

V. Неоснователни са твърденията на Върховния административен съд, че чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване противоречат на конституционно установената защита правото на собственост на гражданите да бъде гарантирано и защитено от Държавата / чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България/.

Върховният административен съд твърди, че „*Натрупаните средства са на осигуреното лице, във вид и обем, определен от закона, но разпореждане с тях е възможно в определения от закона момент – настъпване на осигурен социален риск.*”. От мотивите в искането на Върховния административен съд става ясно, че според тях „*Изразеното в заявленията волеизявление за „прехвърляне“ ... е именно акт на разпореждане с набраните, по индивидуалните партии на осигурените лица, средства преди да е настъпил осигурен социален риск.*”. Според Върховния административен съд е нарушено изискването на чл. 17 от Конституцията за гарантиране и защита на правото на собственост на гражданите. В подкрепа на тази теза е цитирано *Решение № 7 от 31.05.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 21/2010 г., в което е посочено, че режимът на средствата по личните партии на осигурените лица в универсалния и в професионалния фонд на ДЗПО е „... съобразен с предназначението им да служат за материално обезпечаване при настъпване на осигурен социален риск. Разпореждането със средствата е възможно при възникване на права, и то само такива, които законът предвижда. Затова не е налице разпореждане като елемент на правото на собственост в класическото му съдържание. Средствата, са предназначени за осигуреното лице и остават негови във вид и обем, определени от закона при настъпване на осигурен социален риск.*“.

Тълкуването на Върховния административен съд е логически неиздържано, направено е извън контекста на Решение № 7 от 31.05.2011 г. по к.д. № 21/2010 г. и не кореспондира с мотивите на Конституционния съд. От посочения цитат е видно, че според Конституционния съд разпореждането със средствата, по личните партии на осигурените лица в универсалния и в професионалния фонд на ДЗПО, е възможно при възникване на права, и то само такива, които законът предвижда. В случая с нормите на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване законът предвижда именно такива права.

Относно въпроса за разпореждането с натрупаните средства в индивидуалните партии може да се посочи, че Кодекса за социалното осигуряване дава на лицата различни разпоредителни права (разбира се, в определен обем предвид целевия характер на средствата), в т.ч. и правото да променят субекта, който управлява тези средства, преди настъпването на осигурителния случай. Разпоредбата на чл. 171 от Кодекса за социалното осигуряване винаги е давала правото на осигурените в УПФ и ППФ лица да променят участието си от един в друг пенсионен фонд от същия вид, управляван от друго пенсионноосигурително дружество. При това в избрания от лицето фонд се прехвърля цялата му индивидуална партия. Действително, лицето остава във Втори стълб на пенсионната система, но логиката на това законово решение е, че осигуреният има право на преценка кой би управлявал по-добре неговите средства, както и как той може да извлече максимална полза за себе си от натрупванията от осигурителната вноска, която постъпва за него в УПФ или ППФ. На практика това решение се доразвива с правата, които лицето получава с новите чл. 4б, ал. 1 и чл. 4в, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване, като на осигурения се дава възможност да избере не само друго дружество, но и друг начин, по който средствата от партията му да участват във формирането на пенсията, която ще му бъде отпусната при придобиване на пенсионни права.

Във връзка с осигуряването в ППФ по-специално, следва да бъде припомнено казаното по-горе относно § 4 Преходните и заключителни разпоредби на Кодекса за социално осигуряване, а именно, че и до създаването на чл. 4в от Кодекса за социалното осигуряване лицата имаха право на избор между двата стълба /в случай че отговарят на посочените в кодекса условия/ и можеха да се пенсионират с пожизнена пенсия от ДОО преди да придобият право на срочна пенсия за ранно пенсиониране от ППФ. Следвайки същата логика, това право беше разширено с възможността по чл. 4в от Кодекса за социално осигуряване, даваща право на осигуреното лице в един още поранен момент преди пенсионирането си да промени осигуряването си от ППФ в ДОО, за да получи впоследствие пенсията си при условията на Първи стълб.

Следва да се посочи, че както в случаите по чл. 171 от Кодекса за социалното осигуряване, така и в тези по чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а от КСО възможността на осигуреното лице да извършва действия на разпореждане със средствата си не застрашава неговото право на пенсионно осигуряване, тъй като се запазва предназначението на неговите пенсионни спестявания за обезпечаване на заместващ доход на старини. Предвид това не е налице противоречие с чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

На следващо място Върховния административен съд посочва, че в резултат от упражняването на правата по чл. 4б, ал. 1 и чл. 4в, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване *„набраните и прехвърлени средства от индивидуалната партия на лицето загубват „индивидуалния“ си характер; лицето губи правото си на „собственост“ върху тях; губи и правата си по чл. 139 КСО; тези средства стават част от общата парична маса на фонд „Пенсии“ на ДОО, която се разходва на*

принципа на солидарността [...] губи се доходността от инвестирането на средствата по личната партида...". Сочи се, че и наследниците съгласно чл. 170 от КСО имат определени права върху натрупаните в партидата средства.

По повод тези констатации на Върховния административен съд може да се отбележи, че промяната на осигуряването от УПФ и ППФ в ДОО логично води до отпадане на изброените, специфични за Втори стълб, елементи на осигурителното правоотношение, доколкото двата стълба се изграждат на различни принципи – разходо-покривен за първия и капиталов за втория. Тази промяна винаги се извършва въз основа на активно взето от осигуреното лице решение, обективизирано в подаденото от него заявление до Националната агенция за приходите. Следователно лицето по собствено желание се отказва от правата, които му дава участието в УПФ или ППФ, за да получи вместо тях правата, които произтичат от осигуряването в ДОО /напр. изчисляване на пожизнената пенсия за осигурителен стаж и възраст с пълния размер на индивидуалния коефициент, получаване на пенсионно плащане, гарантирано от държавата, възможност за изплащане на наследствена пенсия на наследниците му и др./ Самият Конституционен съд в свое *Решение № 7 от 31.05.2011 г. по к.д. № 21/2010 г. коректно отчита, че „С прехвърлянето на средствата [на посочените с § 4а от ПЗР на Кодекса за социалното осигуряване осигурени лица] във фонд “Пенсии” на държавното обществено осигуряване някои от посочените права се губят (по чл. 142, т. 2, чл. 171 и др. от Кодекса за социалното осигуряване) и се трансформират в права по държавното обществено осигуряване.”.*

Важно е да се подчертае, че в разглежданите хипотези всяка промяна на осигуряването между двата задължителни стълба става по избор на самото осигурено лице. Законодателят не налага императивно, а оставя на преценката на лицето избора по какви правила желае да бъдат третирани натрупаните му средства във Втори стълб, какви права лицето желае да ползва и от кои от тях е готово да се откаже. Следователно, по никакъв начин прехвърлянето на средствата от партидите на лицата към ДОО не може да се интерпретира като противоречие с ал. 1 и 3 на чл. 17 от Конституцията, които гарантират правото на собственост и прокламират нейната неприкосновеност. В допълнение може да се посочи казаното в решение № 7/2011г. на Конституционния съд, постановено по повод оспореното задължително прехвърляне на средствата на определен кръг лица от ППФ към фонд „Пенсии” на ДОО, че *„Дори и когато тези права [в ДОО] са по-благоприятни за осигурения, се нарушава режимът на осигуряването, защото средствата се прехвърлят [...], без това да става с волеизявление на носителя на правата.”* Per argumentum a contrario, режимът на осигуряването не е нарушен, когато прехвърлянето на средствата се извършва по изричната воля на осигуреното лице, както е предвидено в оспорените чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл.124а, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване.

Относно твърдението на Върховния административен съд, че с прехвърлянето на средствата от УПФ и ППФ към ДОО се губи доходността от инвестирането на средствата по личната партида, следва да се посочи, че инвестирането на средствата на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване не носи гарантиран положителен доход, въпреки че при дългосрочен инвестиционен хоризонт, какъвто е при пенсионното осигуряване, временните неблагоприятни резултати се изглаждат през периодите с положителна доходност. От тази гледна точка и според конкретните обстоятелства и състоянието на инвестиционните пазари може да има ситуации, при които прехвърлянето на средствата към ДОО защитава лицата от загуби.

С оглед на изложените аргументи, Комисията за финансов надзор счита, че искането за обявяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

С уважение,

КАРИНА КАРАИВАНОВА

Председател на Комисията за финансов надзор