



Изх. № 01-03-092/26.08.2016 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 266 КД 9/16

Дата 26.08.2016г.

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

**Относно:** Ваше писмо изх. № 196 КД от 29.07.2016 г.

Уважаеми г-н Велчев,

На основание получената от Конституционния съд покана, изпращаме Становище на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО) по конституционно дело № 9/2016, образувано по искане на тричленен състав, Първа колегия, на Върховен административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

Към посоченото становище прилагаме:

1. Таблица, с конкретни данни в подкрепа на изложеното в становището на БАДДПО;
  2. Становище на Центъра за анализи и управление на рискове към Нов български университет, под ръководството на доц. д-р Иван Костов;
  3. Становище на проф. д-р Екатерина Михайлова.
- БАДДПО напълно споделя изложените в тези становища мотиви за обявяване на противоконституционност на посочените правни норми от КСО.



Председател:

/Никола Абаджиев/

## **СТАНОВИЩЕ**

### **на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО)**

**по к.д. № 9/2016 г.**

С Определение от 29.07.2016 г. на Конституционния съд (КС) Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО) е поканена да представи свое становище по к.д. № 9/2016 г., образувано по искане на тричленен състав, Първа колегия, на Върховен административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

**БАДДПО счита, че искането на ВАС за обявяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от КСО е основателно, изцяло го подкрепя и се присъединява към изложените в него мотиви, като прилага и следните допълнителни аргументи:**

**I. Конституционноправни аспекти на „правото на избор“ на осигуряването по чл. 4б и чл. 4в от КСО и съображения за нарушения на абзац 5 от Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от КРБ (принципа на правовата държава) и на чл. 51, ал. 1, предл. 1 от КРБ (правото на обществено осигуряване).**

**1. Отражение на промените в КСО върху осигурителната система и пенсионния модел в България.**

**1.1.** В чл. 4б и чл. 4в са регламентирани нови субективни права на осигурените лица - правото им на избор за промяна на пенсионното им осигуряване от фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване (ФДЗПО) - Универсален и Професионален пенсионен фонд (УПФ и ППФ), във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ на Държавното обществено осигуряване (ДОО).

Тези права бяха широко прокламирани от вносителите на закона като „право на свободен избор“ между I (солидарен) и II (капиталов) стълб на тристълбовата пенсионна система. Преди влизане в сила на посочените разпоредби осигуряването във II стълб беше задължително за всички осигурени лица, родени след 31.12.1959 г., които се осигуряваха в УПФ, съответно за всички работещи при условията на I и II категория труд, които се осигуряваха в ППФ. С чл. 4б и чл. 4в се предвиди възможност осигурените във ФДЗПО граждани да изберат да се осигуряват с увеличена осигурителна вноска само в държавната пенсионна система и впоследствие да се пенсионират само от ДОО.

Това на практика означава, че:

**- вторият капиталов стълб на пенсионната система вече не е задължителен;**



**- законът регламентира възможност той да бъде погълнат от солидарния стълб, включително се създават предпоставки за неговото пълно премахване,** в случай че всички осигурени лица упражняват правата си по чл. 4б и чл. 4в.

От изложеното следва, че „правото на свободен избор“ променя принципите на общественото осигуряване и архитектурата на функциониращата в страната пенсионна система<sup>1</sup>, доколкото задължителността се отнася вече само до солидарния стълб. Следва да се има предвид, че в рамките на досегашния пенсионен модел I и II стълб функционират на различни принципи (разходопокривен, съответно капиталов), като взаимно се допълват, пенсията от ДОО е основна, а тази от УПФ е допълнителна и двете пенсии заедно следва да гарантират адекватен коефициент на заместване на трудовия доход на лицата в нетрудоспособна възраст. Съответно пенсията от ППФ е предназначена да осигури доход на работещите при условията на I и II категория труд, за периода на ранното им пенсиониране. С чл. 4б и чл. 4в обаче се преминава към модел, в който само солидарният елемент на пенсионния модел е задължителен, а капиталовият (II стълб) е по избор на осигурените лица, като двата вече са в условия на конкуренция.

**1.2.** С оглед правата на гражданите въвеждането на „право на избор“ и промяната в принципите и в архитектурата на пенсионния модел означава, че:

- всички се осигуряват *задължително* по силата на закона (на практика без право на избор) само в солидарния фонд, т.е. *задължително* е единствено осигуряването в ДОО;

- участието в капиталовите пенсионни схеми на II стълб е *доброволно*, доколкото лицата могат да се откажат от тях и да изберат осигуряване само в ДОО.

Макар участието в капиталовите схеми вече да е доброволно, в резултат на извършените законови промени, относно осигуряването във II стълб КСО продължава да използва понятието „допълнително *задължително* пенсионно осигуряване“. Очевидно законодателят не е последователен - редица предходни и действащи норми в КСО определят участието във ФДЗПО като задължително, а с промените (предмет на к.д. № 9/2016 г.) не е реализирана докрай идеята за приравняването му на доброволното пенсионно осигуряване, макар и в резултат на тези промени II стълб да придобива основните характеристики, присъщи на III стълб на пенсионната система в страната (допълнително доброволно пенсионно осигуряване).

- в зависимост от това дали осигурените лица са упражнили „право на избор“, за едни от тях пенсионната система е едностълбова (тези по чл. 4б и чл. 4в от КСО) и при пенсиониране те ще получат една пенсия, а за всички останали тя е двустълбова и те ще получат две пенсии, т.е. паралелно съществуват два различни модела на пенсионно осигуряване и гражданите могат да „избират“ между тях;

- възможността за многократен избор между двата типа осигуряване (за лицата по чл. 4б във връзка с чл. 124а от КСО) представлява регламентирана от закона възможност за едно и също осигурено лице, в рамките на неговия „трудов“ и „осигурителен“ живот, да важат различни пенсионни модели и принципи на

<sup>1</sup> Потвърждение за това е и публично изказване на г-н Николай Николов, заместник-министър на труда и социалната политика, във в. Капитал от 31.07.2015 г., където заявява, че „Отпада задължителният характер на втория стълб, като обаче се създават условия пенсионните дружества да се раздвижат и да дадат аргументи на работещите, че трябва да си запазят капиталовите сметки.“



задължително осигуряване, а оттам и различни пенсионни права, без обаче да са създадени законови гаранции, че този многократен „избор“ е в негов интерес (аргументи в полза на тази теза са развити по-долу в раздел II, т. 3.2. и в примерни данни от Приложение № 1 към настоящото становище).

Т.нар. „свободен избор“ създава предпоставки допълнителното задължително пенсионно осигуряване да е задължително, само ако съответното лице не реши то да не е задължително за него. Подобна избирателна доброволност в задължителността създава сериозни предпоставки за поставяне под обществено съмнение на всички останали форми на законоустановен задължителен принос на гражданина към покриване на разходите в обществото въобще. Избягването на задължителността на участието е мотивирано с провокираното от закона „спекулативно“ поведение на осигурените лица, целящо извличане на лична облага (евентуално по-висока пенсия от ДОО) за сметка на лицата, които остават да се осигуряват във ФДЗПО. Такова нормативно уредено „спекулативно надиграване“ със системата най-вероятно ще бъде използвано от тези лица, които имат недостатъчен осигурителен принос, както и ще доведе до тяхното облагодетелстване за сметка на изрядните осигурени лица, за които са внасяни осигурителни вноски върху реалните им доходи и за целия им трудов период. Това от своя страна ще разруши доверието и в I стълб, особено като се има предвид демографската криза в страната и нуждата от пълноценно участие на всички осигурени и осигурители в него. Затова подобна законодателна промяна стимулира сивия сектор, което едва ли е цел на законодателя.

Както е известно, основни отличителни белези на ДОО са солидарност на средствата; липса на индивидуални партиди; преразпределение на постъпилите средства спрямо нуждите на наличните пенсионери; лимитиране на максималния размер на пенсията; отпускане на пенсии на лица с недостатъчен осигурителен принос и неизбежно нарастващо дотиране от държавния бюджет в условията на влошаваща се демография. За да бъде солидарната система в равновесно положение, е необходимо във всеки един момент размерът на направените вноски да бъде равен на размера на изплатените пенсии, което при сегашните условия в България (а и в световен мащаб въобще) поставя съществуването ѝ пред изпитание.

Философията на тристълбовия модел се изразява в това, че отделните елементи на пенсионната система следва да се надграждат и допълват взаимно и не трябва да се възприемат като алтернативни, а още по-малко като конкурентни помежду си. Още с въвеждане на модела се планираше, че I стълб може да осигури заместващ доход от около 35-40 %, II стълб - около 20 %, като общият заместващ доход следваше да достигне около 55-60 %. Ако в тази сметка добавим и средствата, които гражданите могат доброволно да внасят в III стълб, то размерът на получаваните пенсии от трите стълба може да достигне около 75 % от трудовия доход преди пенсиониране. Навсякъде, където съществува осигуряване и в капиталови, и в солидарни схеми, те са допълващи се, а не алтернативни една на друга, и българските граждани не би следвало да бъдат поставяни в условия на избор между тях. Това разбиране намира място и в практиката на КС<sup>2</sup>.

От гореизложеното може да се направи извод, че с регламентирането на новите субективни права по чл. 46 и чл. 4в от КСО законодателят прави остър завои в регулаторната рамка на пенсионното осигуряване и противопоставя две несравними по естеството си системи на осигуряване - разходопокривна и капиталова, чиито принципи и правила на функциониране са коренно различни. Както беше посочено,

---

<sup>2</sup> Така Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.: „Държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат самостоятелно и допълващо се място в пенсионната система, очертават тенденции на развитието ѝ при спазване на конституционните принципи в правната им уредба.“



осигуряването в УПФ и ППФ от страна на гражданите вече няма да бъде задължително. Тази нова политика представлява крачка назад от направената през 2000 г. реформа по модела на Световната банка, и то само 15 години след нейното въвеждане, и без наличието на сериозни обстоятелства и причини за това. Реформата беше насочена към ограничаване на последиците от влошаващата се демографска структура, съответно финансовото ѝ измерение в ДОО, което доведе до въвеждането на тристълбовия пенсионен модел в България.

Освен че новият курс на пенсионноосигурителната политика е спорен и в противовес на установения досега пенсионен модел, то и самите законови текстове, които въвеждат измененията, са изключително неясни и противоречиви, което поставя под въпрос възможността за тяхното прилагане. Нещо повече - дори се създават предпоставки за ликвидирането на капиталовия стълб, а оттам и до сериозно увреждане имуществените права на осигурените лица, както ще бъде разгледано по-долу.

## **2. Вътрешни противоречия в КСО при уреждане на „правото на избор“ на осигуряване и делегации за регламентиране на съществени негови елементи с подзаконовни актове.**

### **2.1. Вътрешни противоречия.**

От гледна точка на принципите на правовата държава и на ползвания законодателен подход, следва да се има предвид, че коментираната **кардинална промяна е извършена с частични промени в КСО** - нормативният акт, в който последователно са въведени принципите на тристълбовата пенсионна система, включително принципа на задължителност на допълнителното пенсионно осигуряване във ФДЗПО (до момента на приемане на чл. 4б и чл. 4в). С промените в КСО (ДВ, бр. 61/2015 г.) осигуряването в УПФ и ППФ вече няма задължителен характер, а става доброволно, защото съгласно чл. 125, ал. 1, т. 1 участието във ФДЗПО не се прилага за осигурените лица по чл. 4б и чл. 4в (т.е. тези, които решат да „напуснат“ капиталовите пенсионни схеми на II стълб и да се осигуряват и пенсионират единствено от ДОО).

2.1.1. Законодателят изцяло е подменил модела на осигуряване с приемането на частични изменения. В мотивите на ЗИДКСО (ДВ, бр. 61/2015 г.) дори е записано, че със законовите изменения се „създава правна рамка на усъвършенствания пенсионен модел“. Вероятно поради това разбиране на законодателя (че усъвършенства, макар че всъщност на практика подменя модела) промяната не е последователно извършена, а новите разпоредби противоречат на множество други действащи и към момента законови текстове в КСО, в които е закрепен принципът на задължителност на осигуряването във ФДЗПО, в резултат на което има редица **вътрешни противоречия** и несъответствие между нови и стари разпоредби в КСО. Така например, неактуализирана в светлината на новите чл. 4б, чл. 4в и чл. 125, ал. 1, т. 1 остана разпоредбата на чл. 1, т. 2, б. „а“ относно обхвата на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Същият е и случаят с чл. 124, ал. 1 и ал. 2, според който допълнителното задължително пенсионно осигуряване към момента се осъществява само посредством сключен договор на осигуреното лице с пенсионноосигурително дружество. Съгласно чл. 127, ал. 2 лицата, работещи при условията на I и II категория труд, осигурени във фонд „Пенсии“ на ДОО, задължително се осигуряват и в ППФ за пенсия за ранно пенсиониране, независимо от възрастта, без да се държи сметка, че и държавата вече участва в този процес. Списъкът може да бъде продължен с разпоредбите на чл. 6, ал. 9 и чл. 9, ал. 5; Част II, Дял Първи и Дял Втори, както и конкретно следните норми от тази част - чл. 125, ал. 2; чл. 127, ал. 4; чл. 128; чл. 129; чл. 133; чл. 143 - 144; чл. 148, ал. 4; чл. 149, т. 4; чл. 150, ал. 1, т. 7; чл. 154а, ал. 1;



чл. 157 - 162; чл. 167, ал. 2; чл. 171; чл. 175а; чл. 176 - 179а; чл. 179в; чл. 180; чл. 180а; чл. 181; чл. 185 - 186а; чл. 193; чл. 201, ал. 1; чл. 340, ал. 3, т. 1 и чл. 343г.

Отделно внимание и изследване изисква допуснатата законова празнота в чл. 129, ал. 12 и ал. 13. След като ал. 12 предвижда средствата на лицата, които променят осигуряването си от УПФ във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ да постъпват в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (т. нар. „Сребърен фонд“), непосредствено в следващата ал. 13 се казва, че натрупаните средства на същите тези лица се превеждат от УПФ по сметка на НАП в 6-месечен срок. КСО не съдържа обаче разпоредби относно сроковете за последващо прехвърляне на партидите от сметките на НАП по сметките на Сребърния фонд и не е ясно дали, кога и как ще се осъществи това прехвърляне.

Съгласно чл. 129, ал. 14 при обратния процес - връщане от Сребърния фонд в УПФ, средствата се прехвърлят в изчисления от лицето УПФ, но за разлика от чл. 129, ал. 13 тук *не е предвиден срок, в който държавният орган следва да изпълни волеизявлението на осигуреното лице*. Абсурдността на ситуацията става още по-голяма при внимателен прочит на същия чл. 129, ал. 14, който въвежда допълнително условие, според което *средствата ще бъдат върнати в УПФ, „ако за осигуреното лице има преведени средства в Сребърния фонд“*. Елементарният въпрос е как и защо няма да има преведени такива, след като това вече трябва да се е случило в срока по чл. 129, ал. 13? Означава ли това, че законодателят допуска хипотеза, при която средствата изобщо да не се прехвърлят от НАП в Сребърния фонд?

Очевидно не става дума за изключения или несъществени пропуски при изменението на КСО, т.к. са налице фундаментални разминавания между отделни разпоредби. Подобна небрежност и negliжиране на законодателния процес при изменението и съставянето на нормативните актове отново е в нарушение на принципа на правовата държава, което е недопустимо в едно демократично и правово общество, в светлината на трайната практика на КС:

- Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г.: принципът на правовата държава „изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (Решение № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г.). В практиката си Конституционният съд е поддържал, че само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон нарушава принципа на правовата държава (Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Решение № 11/2010 г. по к.д. № 13/2010 г.).“ Пак там: „... Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип би могъл да се спази, само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Решение № 4/2010 г. по к.д. № 1/2010 г.).“, както и „Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.).“;

- Решение № 6/2014 г. по к.д. № 7/2014 г.: „Идеята за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията предполага законовите норми да не си противоречат, да създават единна система от ясни правила, да не създават несигурност сред адресатите си с възможността да бъдат различно интерпретирани и съответно - прилагани.“.

2.1.2. Началото на подмяната на тристълбовия пенсионен модел беше поставено с предходни изменения в КСО (ДВ, бр. 107/2014 г.), които бяха относими само за УПФ. Впоследствие този стремеж на законодателя беше доразвит с промените в КСО (ДВ, бр. 61/2015 г.), които се разпростряха и по отношение на осигурените лица в ППФ. При



първите законодателни опити за принципна подмяна на пенсионната система (от декември 2014 г.) в чл. 127, ал. 1 се направи изключение от принципа на задължителност на осигуряването в УПФ само за лицата по чл. 46 (кореспондиращо на тогавашното допълнение на чл. 125, ал. 1, т. 1 и също касаещо само УПФ). При следващите промени (от август 2015 г.), засегнали и ППФ, не се извърши съответна промяна в чл. 127, ал. 2 (относима за ППФ), аналогична на ал. 1, т.е. макар действащия КСО да регулира и двете задължителни капиталови пенсионни схеми, това не беше съобразено в чл. 127, ал. 2 и се затвърди противоречието между различните правни норми на един и същи нормативен акт относно характера на осигуряването в тях (доброволни или задължителни).

В чл. 137, ал. 3, изр. 1 се говори за подаване на заявление от осигуреното лице до пенсионноосигурителното дружество, което управлява изборния УПФ - в 3-месечен срок от възникване на „задължението за осигуряване“, което отново поставя въпроса за характера на осигуряването в УПФ. Същевременно в изр. 2 се препраща към чл. 124а, ал. 1, където се говори за *възможност* на осигурените лица „да изберат да възобновят осигуряването си в УПФ“, т.е. навежда на извода за доброволност на тази форма на осигуряване.

Изложеното влиза в противоречие с Решение № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г.: „Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба (Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.)... Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права и да не ги променя в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7/2001 г. по к.д. № 1/2001 г.). При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес (вж. Преамбюла на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани. Най-сетне, в правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии.“

2.1.3. Чл. 46 и чл. 4в имат отношение само към допълнителното пенсионно осигуряване и в този смисъл тяхното систематично място не е в Част I на КСО, където се урежда ДОО и това допълнително допринася за неяснотата относно характера на участието в капиталовите пенсионни схеми.

Като цяло многократно КС „е имал повод да заключи, че правна уредба, която затруднява правоприлагането или е взаимноизключваща се, не е в унисон с принципа на правовата държава“ (Решение № 2/2013 г. по к.д. № 1/2013 г.), чиято основна характеристика е ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба.

## **2.2. Подзаконови актове.**

В допълнение на изложеното, предвидени са редица делегации за приемането на подзаконови актове на различни органи - Наредба на Министерски съвет (МС) по чл. 179, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК)<sup>3</sup>, Наредба на

<sup>3</sup> Делегации от чл. 46, ал. 4, чл. 4в, ал. 2, чл. 124а, ал. 4, чл. 129, ал. 19 от КСО - всъщност това е 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 (ДВ, бр. 68/2015 г.).



Комисията за финансов надзор (КФН)<sup>4</sup>, Указания на Министъра на финансите по чл. 129, ал. 18, чл. 13, ал. 3 от 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 (ДВ, бр. 68/2015 г.). С част от тези подзаконовни нормативни актове се уреждат значими обществени отношения, като например: избора на осигуряване, реда и начина за събиране и разпределение на увеличената осигурителна вноска за лицата, които променят осигуряването си от УПФ/ППФ (чл. 4б, ал. 4, чл. 4в, ал. 2) и за лицата, които възобновяват осигуряването си в УПФ (чл. 124а, ал. 4); реда и начина за прехвърляне на средства между УПФ и Сребърния фонд и обратно, както и обмена на информация (чл. 129, ал. 19). Избраният от законодателя подход да уреди с подзаконовни актове съществени елементи на „правото на избор“ и значими и трайни обществени отношения в сферата на социалното осигуряване противоречи на чл. 3, ал. 1 и чл. 7, ал. 2 от Закона за нормативните актове, създава правен вакуум и като резултат застрашава правата на осигурените лица.

В обобщение, във връзка със създадения правен хаос, липсата на предвидимост и правна сигурност, е налице нарушение на принципа на правовата държава. Правната несигурност произтича от новото съотношение между ДОО и ДЗПО, като рязката промяна е извършена след само 15 години функциониране на тристълбовия пенсионен модел. Това означава, че едно и също поколение осигурени лица в своя „трудов“ и „осигурителен живот“ започват при едни условия на осигуряване и имат определени права и очаквания, а докато настъпи моментът на тяхното пенсиониране първоначалните правила вече коренно са се променили. Подобен законодателен подход би бил оправдан при установени тежки или системни пороци на действащия пенсионен модел, като например установени злоупотреби и/или системни рискове в управлението на акумулираните средства на осигурените лица по индивидуалните им партии в УПФ и ППФ, от които да е видно, че капиталовият стълб няма да изпълни заложените пред него цели. Такива данни обаче липсват<sup>5</sup>, което не може да обоснове стремежа на законодателя за подмяна на действащия пенсионен модел и заличаване на неговия II стълб.

Началото на процеса по подмяна на тристълбовия пенсионен модел се постави с промените в КСО (ДВ, бр. 107/2014 г.), а впоследствие се доразви и утвърди с промените в КСО (ДВ, бр. 61/2015 г.), предмет на к.д. № 9/2016 г. Тези съществени, като последици, промени бяха предприети от законодателя в рамките само на 8 месеца и демонстрират последователността на държавата в опитите ѝ да промени архитектурата и принципите на пенсионната система в България, но и в двата случая без да извърши оценка на въздействието и без да създаде ясна, пълна и непротиворечива правна рамка, която отчита конституционните права на осигурените лица. И ако досега действащият пенсионен модел беше изграден и подробно регламентиран, това не може да се каже за новия модел, въведен с промените в КСО, предмет на к.д. № 9/2016 г. Те са правени „на парче“, вследствие на което са създадени множество вътрешни противоречия в КСО, а това неизменно застрашава интересите на гражданите. Новите права нямат цялостна и единна регламентация, не е създаден и механизъм за упражняването им. Основен принцип на КРБ (абзац 5 от Преамбюла и чл. 4, ал. 1), на европейското законодателство и на практиката на Европейския съд за правата на човека е законодателната намеса в индивидуалните права да се осъществява чрез ясни правни норми, с предвидимо действие и последици. В европейското законодателство широко се споделя разбирането, че правовата

<sup>4</sup> Вж чл. 137, ал. 3, изр. 2 от КСО във връзка с чл. 124а от същия.

<sup>5</sup> По данни на КФН - [www.fsc.bg](http://www.fsc.bg), вж рубриците Статистика, Осигурителен пазар, Статистика и анализи относно реализираната доходност, ръста на активите под управление и броя на осигурените лица.



държава включва принципа за правната сигурност и това се проявява като водеща максима в различни клонове на действащото право. И макар тристълбовата архитектура на осигурителната система да не е залегнала в КРБ, правото на пенсионно осигуряване е конституционно защитено и се съдържа в правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1, предл. 1 от КРБ).

**Съществената промяна (равносилна на подмяна) на пенсионния модел, която има значителни последици за правата на осигурените лица, извършена с частични изменения, непоследователно и противоречиво създава правна несигурност, засяга конституционни права и икономически интереси на гражданите и с това нарушава правото им на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1, предл. 1 от КРБ) и принципа на правовата държава (абзац 5 от Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от КРБ).**

**II. Съображения за нарушения на чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от КРБ (правото на собственост) и отново на чл. 51, ал. 1, предл. 1 от КРБ (правото на обществено осигуряване).**

**1. Отражение на промените в КСО върху правата и интересите на осигурените лица.**

1.1. С оглед интересите на осигурените лица, следва да се изясни какъв е обемът и съдържанието на техните нови права по чл. 4б, чл. 4в и чл. 124а от КСО и какви са последиците от упражняването им съгласно новата законова и подзаконова уредба. „Правото на избор“ по чл. 4б и чл. 4в, най-общо, се състои във възможността гражданите да променят вида на осигуряването си и правата, които черпят от него. Вместо да се осигуряват едновременно в ДОО и в УПФ и при пенсиониране да получат две пенсии, съответно да получат срочна пенсия за ранно пенсиониране от ППФ, докато се пенсионираат по чл. 68 от КСО (както беше допреди коментираните промени в КСО), сега те могат да изберат осигуряване само в I стълб. За целта следва да прехвърлят натрупаните по индивидуалната си партида в УПФ към Сребърния фонд, а тези от ППФ - към фондовете на ДОО, към които да пренасочат изцяло и бъдещите си осигурителни вноски за УПФ и ППФ.

КСО предвижда в чл. 4б, ал. 1 възможност осигурените в УПФ лица (т.е. родените след 31 декември 1959 г.) да прехвърлят индивидуалните си партии във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, 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 друга страна, чл. 4в, ал. 1 предвижда опция осигурените в ППФ (лицата, упражняващи I и II категория труд) еднократно да прехвърлят средствата си оттам във фонд „Пенсии“, ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.

Не става ясно защо в първия случай е предвиден ограничителен срок, в рамките на който осигурените в УПФ лица могат да осъществят правото си на избор, прехвърляйки средствата си от пенсионните фондове към държавата и обратно, а във втория случай такъв срок липсва. Остава отворен и въпросът как са определени тези 5 г. преди достигането на пенсионната възраст, защото едва към момента на пенсионирането се изчислява, респективно става известен, размерът на пенсията, отпускана от ДОО и от частния пенсионен фонд. Тоест едва при наличието на реални цифри и показатели осигуреното лице е в състояние да направи информиран избор, което прави широко прокламираната *възможност за свободен избор* (съгласно мотивите на ЗИДКСО, ДВ, бр. 61/2015 г.), в действителност заблуждаваща и неприложима.



Освен това, логическото и систематично тълкуване на двете разпоредби налага извода, че лицата по чл. 46, ал. 1 имат право неограничен брой пъти да прехвърлят спестяванията си (стига да са упражнили това право в предвидения от закона срок и да не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст), докато работещите при I и II категория труд (тези по чл. 4в) могат да направят това един единствен път. Не става ясно каква е законодателната логика за подобно ограничаване в правата на равнопоставени субекти, но във всички случаи това не бива да се допуска в нито една сфера на обществения живот, а още по-малко в една толкова чувствителна област каквата е пенсионното осигуряване<sup>6</sup>.

Объркване и риск осигурените лица да не са наясно с правата си създава и взаимното препращане между разпоредбите на чл. 46 и чл. 124а. Съгласно чл. 46, ал. 2 осигурените лица могат да упражнят правото си на избор по чл. 46, ал. 1 (да прехвърлят средствата си от частните пенсионни фондове към държавата) след изтичането на 1 година от избора по чл. 124а, който от своя страна урежда обратния ред на прехвърляне на пенсионните спестявания от държавата към универсалните пенсионни фондове. Парадоксът тук е, че това право може да бъде упражнено след изтичането на 1 година от избора по чл. 46, ал. 1 (арг. от чл. 124а, ал. 2), което на практика блокира правото на осигурените в УПФ лица да изберат започване на осигуряване във фонд „Пенсии“. Как едно осигурено в УПФ лице ще осъществи правото си на избор по чл. 46, ал. 1, ако това право може да бъде упражнено при условие, че е изтекла 1 година от избора по чл. 124а, какъвто избор това лице никога няма да е правило до момента поради липсата на законов механизъм за това?! Подобна неясна, противоречива и неприложима правна уредба влиза в остро противоречие с принципа на правовата държава и неговото съдържание, дефинирано в еднообразната практика на КС.

1.2. Резултатът от упражняване на правото на избор по чл. 46 и чл. 4в е следният:

- осигурителното правоотношение (и договора) между пенсионноосигурителното дружество, което управлява УПФ/ППФ, и конкретното лице се прекратява, съответно то (и неговите наследници) няма(т) правата по това правоотношение, с други думи лицето вече не е осигурено във II (капиталов) стълб и няма право на пенсия от ФДЗПО;

- за лицата, които са били осигурени в УПФ възниква ново правоотношение между тях и Сребърния фонд, от което те черпят различни права;

- месечните осигурителните вноски, които преди упражняването на правото са постъпвали по индивидуалната партида на лицето в УПФ/ ППФ (която вследствие на избора се закрива), се насочват вече по сметка на НОИ, т.е. съответният гражданин участва в I стълб с увеличен размер на осигурителната вноска;

---

<sup>6</sup> В този смисъл е Решение № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г.: „При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес (вж. Преамбюла на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани. Най-сетне, в правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии.“



- осигуреното лице загубва личните си пенсионни спестявания<sup>7</sup> (средствата, натрупани по индивидуалната му партида включват направените през годините осигурителни вноски и натрупаната по тях доходност) и свързаните с тях права.

Те се прехвърлят от УПФ в Сребърния фонд, а от ППФ - в ДОО, където се вливат в обща деперсонализирана парична маса и където няма лични партии, а средствата се ползват за предвидените в закона за Сребърния фонд цели или за изплащане на пенсиите на настоящите пенсионери, по силата на принципа на солидарността в ДОО или за други социални плащания. Средствата, които постъпват в последния, имат *публичен характер*, докато средствата на осигурените лица по индивидуалните им партии, не са публични, а са „*техни собствени средства*“<sup>8</sup>. С мотив, че се дава „избор“ на гражданите, всъщност се създават законови механизми личните им средства да бъдат „погълнати“ от публичен фонд, в който средства са част от централния бюджет на държавата и перо от фискалния резерв<sup>9</sup>.

- наследниците на осигуреното лице губят правото да наследят натрупаните по индивидуалната партида средства при неговата смърт.

Така от гледна точка на защитеното от Основния закон право на собственост (чл. 17, ал. 1 и ал. 3 от КРБ), с волеизявлението си по чл. 4б и чл. 4в от КСО за упражняване на правото на избор за промяна на осигуряване и за прехвърляне на средствата към Сребърния фонд, съответно към ДОО, всъщност осигуреното лице губи собствеността върху личните си пенсионни спестявания, губи и правата, произтичащи от осигуряването в капиталовите пенсионни схеми на II стълб (доходност от инвестиране на средствата по личната партида в различни финансови инструменти по чл. 176 от КСО, възможност за получаване на дивиденди или лихви от инвестициите - въобще губи права, от които принципно нараства абсолютната номинална стойност на натрупаните средства). Не е за пренебрегване и фактът, че законът не предвижда процедура и ред лицата да бъдат информирани - нито предварително, нито *post factum*, за последиците от техния избор, и е възможно те да разберат за тях в значително по-късен период - едва когато придобият право на пенсия.

**2.** От гореизложеното се налагат няколко извода за последиците за осигурените лица в резултат на упражняване на правото им на избор по чл. 4б и чл. 4в от КСО.

### **2.1. Привидност на свободния избор.**

Право на избор може да има само между две и/или повече равнопоставени и съпоставими алтернативи, между които съответното лице да избира. Изборът като понятие е синоним на свободата, т.е. на способността на човека да мисли и действа безпрепятствено и без ограничения, според своите желания и в съответствие с волята си. Същевременно, идеята за свобода на избора може да се реализира само на базата на предварителна, ясна и пълна информация за вземане на решение.

От една страна, осигуреното лице по чл. 4б или по чл. 4в няма избор, защото то е „изправено“ пред две коренно различни системи на пенсионно осигуряване: обществената система за задължително осигуряване на разходопокривен принцип (I

---

<sup>7</sup> В Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. КС е категоричен относно характера на средствата по индивидуалните партии във ФДЗПО.

<sup>8</sup> Отново Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.

<sup>9</sup> На практика се пренебрегват редица решения на КС, в които нееднократно е заявявано, че при наличие на фондова организация на българската осигурителна система е недопустимо средства, предназначени за нейните фондове, да се отклоняват за покриване на други публични задължения. Съгласно чл. 1, ал. 3 от Закона за Сребърния фонд средствата на фонда са самостоятелно обособена част от централния бюджет, поради което прехвърлянето към него на средства, натрупани от осигурителни вноски, противоречи на КРБ и на философията за осъществяване и функциониране на бюджетната рамка и осигурителната система - вж и Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г.



стълб); и допълнителното задължително пенсионно осигуряване на капиталов принцип в УПФ и ППФ (II стълб). За ДОО е характерна солидарността на средствата и тяхното преразпределение спрямо нуждите на наличните пенсионери, деперсонализирана парична маса и липса на индивидуални партии за всяко осигурено лице, лимитиран максимален размер на пенсията, отпускане на пенсии на лица с недостатъчен осигурителен принос, както и поради непрекъснато влошаващата се демографска картина - неизбежно дотиране от държавния бюджет. Обратното, в капиталовите схеми пенсията се определя въз основа на реално внесените за всеки участник осигурителни вноски и в резултат на активното управление на акумулираните средства от страна на пенсионноосигурителните дружества чрез инвестирането им в широка палитра от финансови инструменти и при заложен в закона лимити с цел редуциране на риска. С други думи капиталовите пенсионни схеми са призвани да преодолеят недостатъците на солидарния модел и да осигурят адекватен пенсионен доход, който да се *добави* към пенсията от ДОО, а в дългосрочен план и да доведат до намаляване на дефицита в публичния сектор. Установеният в страната пенсионен модел (действащ преди промените), цели отделните му елементи (ДОО и ДЗПО) да не се конкурират помежду си, а да се допълват и взаимно да се надграждат (Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.: "Държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат самостоятелно и допълващо се място в пенсионната система, очертават тенденции на развитието ѝ при спазване на конституционните принципи в правната им уредба.").

Свободният избор е несъвместим с неравнопоставеността между гражданите, като подробни съображения за това са изложени в раздел III от настоящото становище.

С оглед изложеното е очевидно, че не става дума за равноправни алтернативи, а за несъпоставими пенсионни системи - разходопокривната и капиталовата, което е несъвместимо с понятието на свободен избор<sup>10</sup>. Независимо от благовидния претекст на вносителите на закона, многократно изтъкван в мотивите към същия и широко прокламиран в техни публични изявления, всъщност няма информиран избор на осигуреното лице, направен въз основа на предварително знание на всички относими обстоятелства. Прехвърлянето на индивидуалните партии от ФДЗПО към Сребърния фонд и фондовете на ДОО, както и внасянето на осигурителните вноски само в НОИ е завоалирано като „право на избор“, с което явно се цели преодоляване на извода от Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г., постановено по повод на предходния опит на държавата да се домогне до набраните в ППФ средства и да ги влее в ДОО. Този нейн опит беше обявен за противоконституционен с мотива, че в тогавашния § 4а от ПЗР на КСО<sup>11</sup> се касае за императивен начин за прехвърляне на лични средства на осигурените лица в ППФ към фонд „Пенсии“ на ДОО (фонд с различен правен режим) без изрично тяхно волеизявление. Доколкото единствена разлика между обявените през 2010 г. за противоконституционни и новите норми на КСО от 2015 г. е наличието на волеизявление на лицата, от значение е да се анализира, дали действително се касае за свободно изразено тяхно съгласие (вж т. 2.2. и т. 4 от настоящия раздел). И в двата случая обаче резултатът е загуба на лични спестявания и отказ от свързаните с тях права (доходност, наследяване и т.н.), без гаранция, че срещу това съответният гражданин ще получи по-висока пенсия и/или повече права. **Привидността на избора по чл. 4б и чл. 4в определя предвидения начин за прехвърляне на средства от индивидуалните партии във ФДЗПО към държавата като**

<sup>10</sup> Началото на тази нова правна уредба беше поставено с промените в КСО от декември 2014 г. (ДВ, бр. 107/2014 г.), последващо доразвити именно с промените в КСО от 2015 г. (ДВ, бр. 61/2015 г.), предмет на настоящето к. д. № 9/2016 г.

<sup>11</sup> Създаден с § 48, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на КСО, ДВ, бр. 100/2010 г.



**недопустим и противоконституционен** - Решение № 12/2003 г. по к.д. № 3/2003 г. и Решение № 6/2013 г. по к.д. № 5/2013 г.<sup>12</sup>.

## **2.2. Неинформиран избор.**

С упражняването на „правото на избор“ лицето се разпорежда с пенсионните си спестявания (реални парични средства, натрупани по индивидуалната му партида). То се отказва от правото на собственост върху тях без да знае какъв ще бъде размерът на неговата бъдеща пенсия, дали и как прехвърлената от него сума ще се отрази на нейния размер и дали ще бъде отчетен индивидуалния му осигурителен принос, което е равносилно на неинформиран избор. Срещу отказа си от правото на собственост (включително лишаване на наследниците си от техни права) и прехвърлянето на средства към фондовете на ДОО (под формата на паричен превод по сметка на НАП/НОИ), съответният гражданин получава „обещание“ от държавата, че в един бъдещ момент (този на придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, който за най-младите поколения, токущо или относително отскоро навлезли на трудовия пазар, ще настъпи след значителен период от време и вероятно при действието на друга нормативна уредба) да *не му се намалява* пенсията, за периодите, когато не е било осигурено в УПФ. Това означава, че към момента на упражняване на правото по чл. 4б и чл. 4в лицето не разполага с необходимата информация, за да прецени коя форма на осигуряване е икономически по-изгодна за него и да вземе мотивирано решение. Такава информация и конкретни съпоставими данни ще бъдат налице едва към момента на пенсионирането му (а не към момента на прехвърляне на личните му средства към държавата).

Следователно, макар да са видни усилията на законодателя (КСО, ДВ, бр. 61/2015 г.) да регламентира прехвърлянето като форма на свободен избор на осигуряване, те са крайно недостатъчни, защото **липсва информирано решение (съгласие) на осигуреното лице**, взето въз основа на предварително знание на всички релевантни обстоятелства. Поради това и изборът на съответния гражданин, дали и как да се разпорежи със собствените си средства, е неинформиран, а срещу този избор и съответстващия на него отказ от собственост върху лични средства не стоят законови гаранции за защита на имуществените му интереси, а само обещания за бъдещото им ненакърняване. Това противоречи на конституционния правов ред, защото правото на пенсионно осигуряване е защитено от Основния закон и гаранциите за неговото упражняване следва да са част от самото субективно право: „Конституционноправната защита включва както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път система на обществено (и по-специално на пенсионно) осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на осигуряването в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили.“ - Решение №12/1997 г. по к.д. № 6/1997 г.

**2.3. Икономическата принуда** е заложен в закона и е реализирана чрез начина на определяне на индивидуалния коефициент при отпускане на държавната пенсия (чл. 70, ал. 7 и 8 от КСО) във връзка с новия чл. 4б. Тук най-ярко проличава и противопоставянето между I и II стълб. Разпоредбата на чл. 70, ал. 8 предвижда, че индивидуалният коефициент не се намалява за периодите, за които натрупаните средства по индивидуалната партида на лицата в УПФ са прехвърлени в Сребърния фонд. Това на практика ще даде „стимул“ на всички осигурени в УПФ да „изберат“ прехвърляне на индивидуалните си партиди към ДОО, „спасявайки се“ от намаляването на коефициента.

<sup>12</sup> „Не съществува правова държава в света, чието конституционно или гражданско право да позволява разпореждане с чужда собственост или ползването ѝ против волята на собственика“.



Също така в новата ал. 7 е необходимо да се направи уточнение, че се прилага само за лицата, които към момента на пенсионирането си от фонд „Пенсии“ на ДОО имат натрупани средства по индивидуална партида в УПФ и намалението се извършва само за времето на осигуряване в този фонд. В противен случай ще бъдат намалени пенсиите и на лица, които през определени периоди са осигурявани в УПФ, но в крайна сметка са прехвърлили всичките си средства от този фонд и се пенсионира само от фонд „Пенсии“, което на практика означава, че техният осигурителен принос към фонд „Пенсии“ ще бъде еднакъв с този на лицата, родени преди 01.01.1960 г., които не се осигуряват в УПФ и въпреки това пенсията им от ДОО ще бъде намалена. Новата ал. 8 на същия член предвижда да не се намалява индивидуалния коефициент за периодите, за които натрупаните средства по индивидуалната партида на лицата в УПФ са прехвърлени в Сребърния фонд, което отново ощетява лицата. Съгласно чл. 129, ал. 13 от КСО натрупаните средства по индивидуалната партида в УПФ за лицата, променили осигуряването си по чл. 46, се превеждат от съответния УПФ по сметка на НАП, в 6-месечен срок от възникване на осигуряването във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“. В чл. 46, ал. 3 е предвидено това осигуряване да възникна от първо число на месеца, следващ месеца на избора. Това означава, че вноските за УПФ на лицата по чл. 46, за месеците, следващи този на избора, вече ще постъпват във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“. В рамките на едногодишния срок, преди който лице, направило избор по чл. 46, не може да възобнови осигуряването си в УПФ, на практика се получава, че месеците на престой на прехвърлените му средства от УПФ в Сребърния фонд са по-малко от тези, през които то се е осигурявало с по-висока осигурителна вноска (в размер, еднакъв с този за лицата, родени преди 01.01.1960 г., които не се осигуряват в УПФ). Съгласно ал. 8 на чл. 70, обаче, неговият индивидуален коефициент няма да бъде намален само за „периодите, за които натрупаните средства по индивидуалната партида на лицата в УПФ са прехвърлени в Сребърния фонд“, т.е. за по-краткия период, от което следва, че коефициентът му ще бъде намален, включително и за месеци, през които за него са внасяни по-високи осигурителни вноски във фонд „Пенсии“. В този смисъл принципът, заложен в чл. 70, ал. 8, кога не се намалява индивидуалния коефициент при изчисляване на пенсията от ДОО е несправедлив и ощетява лицата, променили осигуряването си по чл. 46, тъй като не отчита техния по-висок осигурителен принос във фонд „Пенсии“.

**Нелоялното съревнование** продължава и с едновременното повишаване на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ и отмяната на предвиденото увеличение на вноската за УПФ от 5 на 7 %<sup>13</sup>. Държавата обрича осигурените лица на неадекватен подход, намалявайки осигурителната вноска за тяхната допълнителна пенсия, съответно завишавайки вноската за ДОО, където пенсионният доход е силно зависим от политическата и демографската конюнктура.

Накратко, ако осигурените лица не прехвърлят пенсионните си спестявания от УПФ и ППФ към държавата, тя им намалява пенсията от НОИ. Обратното - ако „свободно“ изберат да прехвърлят осигуряването и средствата си към държавата, тя не им предлага увеличение на пенсиите от НОИ, а само те да се запазят в същия размер, като на всички останали граждани, които не са осигурени във ФДЗПО. Ако правото на избор на осигуряване се свежда до тези две възможности, то по-скоро може да бъде определено като форма на икономически натиск и принуда, отколкото като свободен избор. С други думи, макар завоалирано като право, поради начина на регламентация в закона и по множество други причини (напр. гражданите в значителната си част не

<sup>13</sup> Това увеличение беше предвидено през 2010 г. в чл. 157, ал. 1, т. 1, б. „Г“, но отменено още преди да влезе в сила през 2017 г. (отменено с промените в КСО, ДВ, бр. 61/2015 г., предмет на к.д. № 9/2016 г.).



познават предимствата и недостатъците на осигуряването в I и II стълб; изборът по чл. 4в, касаещ осигуряването в ППФ, е еднократен и без възможност за ревизия; широкия инструментариум на държавата да влияе върху избора и т.н.), на практика това право не им дава възможност за избор и механизми за защита на правата им, а е определен под натиск от държавата начин на осигуряване, което противоречи на Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.

### **3. Характер на прехвърлените към Сребърния фонд и ДОО средства. Риск от финансови загуби. Нарушение на принципите на справедливост и хуманизъм.**

**3.1.** Относно прехвърлените средства следва да се има предвид, че осигурителните вноски нямат характер на данък. Срещу тях държавата дължи определени престации. В Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. се посочва, че „осигурителните вноски нямат характер на данък, ... защото срещу тях осигуреният получава право на съответни престации ..., докато данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно“, а в Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.: „набраните средства в индивидуалната му партида са предназначени за него с цел материално обезпечаване при настъпване на осигурителен случай.“ В допълнение, средствата, натрупани по индивидуалните партиди на лицата, които се прехвърлят при упражняване на правото на избор, са акумулирани от осигурителни вноски и от реализираната върху тях доходност при управлението на активите на ФДЗПО от съответното пенсионноосигурително дружество. Законодателят не е регламентирал какви насрещни престации получават лицата срещу прехвърлянето на лични средства (освен „обещанието“ за бъдещото несигурно събитие, а именно не-намаление на пенсията от ДОО), както и не е предвидил гаранции, че различният (по-големият) принос на осигурените лица ще бъде отчетен (различен размер на средствата, натрупани в индивидуалните им партиди). Както вече беше посочено, докато са били осигурени във ФДЗПО за тях са били в сила принципите и предимствата на капиталовите пенсионни схеми. Обемът на правата им в тях е в зависимост от натрупаните суми: размерът на пенсиите от УПФ/ППФ зависи от размера на вноските и постигнатата доходност при тяхното активно управление от съответното пенсионноосигурително дружество. Колкото по-голям е размерът на средствата в партидата на дадено лице, толкова по-висока ще бъде и неговата пенсия от ФДЗПО. Безспорно, прехвърлянето на средствата променя техния характер (от лични (собствени) стават публични (солидарни)), а преминаването им в Сребърния фонд/ДОО води до промяна на принципите на осигуряване за съответния гражданин и за него вече ще важат само принципите на солидарната система. Това обаче не означава, че държавата не е задължена да отчете различния осигурителен принос на лицата, които прехвърлят средствата си, защото липсата на такъв механизъм означава **нарушаване и на принципите за справедливост и хуманизъм** (Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. за ролята и задълженията на държавата в социалното осигуряване - „именно като социална държава (тя трябва) да обезпечи редовното изплащане на пенсиите, да създаде условия за увеличаване на размерите им и да съобрази паричния размер на пенсиите с направените осигурителни вноски във фонда. По този начин се спазват и принципите на справедливост и хуманизъм.“).

**3.2.** Освен загубата на собственост върху лични пенсионни спестявания към момента на прехвърлянето им в Сребърния фонд, осигурените лица по чл. 4б са изложени на риск да претърпят **финансови загуби**, включително и поради възможността за многократно упражняване на правото на избор (във връзка с чл. 124а от КСО), т.е. многократно да „прехвърлят“ средствата си между ФДЗПО, държавата и



обратно (което е и промяна на характера на средствата - от лични в публични и обратно). Както вече беше посочено, солидарният и капиталовият елемент на пенсионната система функционират на различни принципи, а действащият модел на осигуряване (до промените в КСО, предмет на к.д. № 9/2016 г.) *комбинираще и не противопоставяше* техните основни характеристики. С новата уредба участието в капиталовия II стълб може да бъде не за целия период на трудовата дейност, а от време на време, с прекъсвания и за кратки периоди, което би донесло по-скоро загуби отколкото ползи за гражданите. Натрупването на средствата във II капиталов стълб има смисъл и носи икономически ползи, ако се извършва от самото начало на трудовата кариера на осигурените лица и продължава последователно през целия период, до момента на пенсионирането им. Участието за дълъг период от време, през който средствата се инвестират и върху тях се разпределя доходност, е от съществено значение, защото позволява да се елиминират (във възможно най-голяма степен) колебанията в доходността на пазара. Съответно, при „инцидентно“ осигуряване за кратки периоди, е възможно лицата да попаднат в капиталовия фонд в периоди на криза, през които да претърпят загуби и да бъдат накърнени техните права. В Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. се казва: "С прехвърлянето на средствата от индивидуалните партии на лицата ... във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване се накърнява резултатът (включително и доходността) от дейността на пенсионноосигурителните дружества по инвестиране на средствата за тези лица, като се елиминира много съществен механизъм на допълнителното задължително обществено осигуряване, а именно инвестиционната политика на дружеството и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността." Това означава, че многократното упражняване на правата по чл. 4б, във връзка с чл. 124а, създава предпоставки да не се реализира заложената цел на II (капиталов) стълб, а именно да осигури допълваща пенсия и адекватно ниво на заместващ доход, като това да се отнася за лицата, които изберат многократното да упражняват правото си на избор на осигуряване.

**3.3** Докато горният риск зависи от обстоятелството дали и колко пъти осигурените лица ще прехвърлят средствата си, то **ощетяването на имуществените им права е сигурно при определяне размера на пенсията за осигурителен стаж и възраст**. Промените водят до неравнопоставеност между осигурените във фонд „Пенсии“ и осигурените в УПФ лица, и неотчитане на действителния осигурителен принос на лицата I и II категория труд и тези по чл. 69 и 69а. Разпоредбата на чл. 70, ал. 7 предвижда, че за периодите, през които лицата са осигурявани в УПФ, индивидуалният им коефициент се намалява на базата на съотношението между размерите на осигурителните им вноски за УПФ и осигурителните вноски на лицата, родени преди 01.01.1960 г., за фонд „Пенсии“ за III категория труд. Основанието за това намаление е, че осигурените в УПФ имат по-малък осигурителен принос във фонд „Пенсии“, тъй като част от вноската им за задължително пенсионно осигуряване постъпва в УПФ.

Всички лица, родени преди 01.01.1960 г., се осигуряват само във фонд „Пенсии“. Поставя се въпросът защо при определяне на индивидуалния коефициент на осигуряващите се във фонд „Пенсии“ и в УПФ (т.е. родените след 31.12.1959 г.) се взема предвид размерът на вноската във фонд „Пенсии“ само на лицата III категория труд, родени преди 01.01.1960 г. Лицата от I и II категория труд и лицата по чл. 69 и 69а от КСО имат по-голям осигурителен принос във фонд „Пенсии“ в сравнение с лицата от III категория и при определяне на индивидуалния им коефициент това следва да бъде отчетено.

Да вземем следния пример: едно лице родено след 31.12.1959 г. се осигурява и във фонд „Пенсии“, и в УПФ. Ако лицето е работило III категория труд, то съгласно



правилото на чл. 70, ал. 7 неговият индивидуален коефициент ще бъде намален със съотношенията между размера на вноската му за фонд „Пенсии“ - 5%, и размера на вноската във фонд „Пенсии“ на лице, работещо III категория, родено преди 01.01.1960 г. - 17,8%. На лице, работило I или II категория труд, размерът на индивидуалния му коефициент ще бъде намален по същия начин, независимо че вноската във фонд „Пенсии“ на лице, родено преди 01.01.1960 г., работещо I или II категория труд, е по-висока - 20,8%. Изменението създава неравноправно третиране на осигурените лица и **макар законодателят да мотивира изменението с това да се отчете приносът във фонд „Пенсии“, всъщност се ощетяват тези, които имат най-голям принос.** Примери за изложеното в т. 3.2. - 3.3. се съдържат в данните от таблица, Приложение № 1.

С оглед изложеното в т. 1-3, може да се направи извод, че независимо от това, какъв е бил замисълът на законодателя, поради начина, по който той е разписал новите права по чл. 4б и чл. 4в, е допуснал възможност интересите на осигурените лица да бъдат накърнени в резултат на тяхното упражняване. Това е така, защото **от една страна законодателят е предвидил възможност гражданите (макар и в резултат на техен личен избор, но неинформиран) да се откажат от собственост върху личните си средства във ФДЗПО и свързаните с тях права, като претърпят финансова загуба към момента на упражняване на правото, а по всяка вероятност и към момента на пенсиониране, а от друга страна - не е регламентирал конкретни насрещни престации и/или гаранции, че прехвърлените средства ще се натрупват, техният размер (поне) ще се запази, или че осигурителният им принос ще бъде адекватно отчетен.** Това влиза в противоречие с правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1, предл. 1 от КРБ) и нарушава изискванията за гарантиране и защита на правото на собственост (чл. 17, ал. 1 от КРБ).

Обстоятелството, че изборът, а с него и рискът от претърпяването на финансови загуби, е направен с изрично, лично волеизявление на оправомощените лица, не означава, че изборът им е свободен, информиран и в техен интерес, а още по-малко, че се „отменя“ отговорността на държавата за гарантиране на техните права и интереси. Гаранциите за осъществяване на установените със закон субективни права са част от **самите субективни права.** Правото на „свободен избор“ би могло да се определи като право само ако е скрепено с адекватни механизми за защита и с гаранции за запазване на имуществените права и интереси на лицата, в полза на които е регламентирано. „Не може да съществува право, което е незащитимо. Отнеме ли се този задължителен елемент, то престава да бъде такова, губи основната характеристика на възможност, призната и гарантирана от закона.“<sup>14</sup>.

#### **4. Противоречие с Решение № 7 по к.д. № 21/2010 г.**

Именно от гледна точка на последиците за осигурените лица, чл. 4б и чл. 4в могат да се сравнят с вече обявената за противоконституционна норма на § 4а от ПЗР от КСО (създаден с § 48, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на КСО, ДВ, бр. 100/2010 г.). Параграф 4а предвиждаше *ex lege* средствата по индивидуалните партии на определена категория лица, осигурени в ППФ, да се прехвърлят във фонд „Пенсии на ДОО“<sup>15</sup>. Основният мотив за обявяване на противоконституционност на нормата

<sup>14</sup> Особено мнение на съдията Цанка Цанкова по к.д. № 12/2013 г.

<sup>15</sup> § 4а. „Средствата по индивидуалните партии, налични към 1 януари 2011 г., на жените, родени от 1 януари 1955 г. до 31 декември 1959 г. включително, и мъжете, родени от 1 януари 1952 г. до 31 декември



(Решение № 7 по к.д. № 21/2010 г.) е липсата на волеизявление на съответния гражданин за разпореждане с негови лични средства:

- „С прехвърлянето на средствата на посочените с § 4а на ПЗР на КСО 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 КСО) и се трансформират в права по държавното обществено осигуряване. Дори и когато тези права са по-благоприятни за осигурения, се нарушава режимът на осигуряването, защото средствата се прехвърлят от един вид задължително обществено осигуряване в друг вид, също задължително осигуряване, но при различен правен режим, без това да става с волеизявления на носителя на правата.“

- „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.“

- „Характерът на правоотношението между него (осигуреното лице) и пенсионноосигурителното дружество изключва намесата на държавата, когато се засягат частноправни елементи от правния режим на осигуряването. Държавата е излязла извън допустимите граници на императивна регламентация на осигурителните правоотношения, поради което § 4а от ПЗР на КСО противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.“

За разлика от § 4а, новите чл. 4б и чл. 4в предвиждат прехвърлянето да става не по силата на закона, а по избор на осигурените лица. Прехвърлянето е регламентирано като правна възможност, а що се касае до условията и реда за нейното упражняване, е предвидено приемането на Наредба на МС<sup>16</sup>. Привидно, изискването за наличие на изрично волеизявление на носителите на правата е спазено в новата уредба на КСО (ДВ, бр. 61/2015 г.), държавата не се намесва в частноправни отношения, а отказът от право на собственост и преминаването към различен режим на осигуряване е резултат от направен личен избор на лицата. Вероятно законодателят е счел, че този начин на разписване на чл. 4б и чл. 4в преодолява мотивите на КС в Решение № 7 по к.д. № 21/2010 г. Това разбиране обаче не може да се сподели, защото както вече беше посочено:

- липсват законово регламентирани гаранции, че изборът на осигурените лица е действително свободен и информиран и се основава на конкретна, достатъчна и относима информация и сравними данни (за правата и размера на пенсиите при различните видове осигуряване);

- липсват законови механизми за защита на осигурените лица от икономически загуби и за гарантиране на техните права и интереси;

- право на избор може да има само между две и/или повече равнопоставени и съпоставими алтернативи, между които съответните лица да избират;

- на практика правото на избор се основава на заложената в закона икономическа принуда;

- свободният избор е несъвместим с неравнопоставеността между гражданите.

---

1959 г. включително, които до 31 декември 2010 г. са осигурени в професионален пенсионен фонд, се прехвърлят във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване“.

<sup>16</sup> Вж раздел I, т. 2 от настоящото становище.



**Следователно изборът е неинформиран, илюзорен и несвободен,** противно на изискването на закона, не гарантира правото на обществено осигуряване (чл. 51, ал. 1, пред. 1 от КРБ) и не зачита „достойнството и правата на личността“ (чл. 4, ал. 2 от КРБ). Налице е очевидно разминаване между прокламирания „свободен избор“ и реалното му осъществяване, което може да доведе до ощетяване на гражданите и финансови загуби за тях. За тези последици те ще разберат *post factum*, а поради дългосрочния характер на осигурителните правоотношения това вероятно ще бъде едва при придобиване на право на пенсия. Това означава, че с промените в КСО (предмет на к. д. № 9/2016 г.) се постига същият резултат като целения през 2010 г. и е регламентиран начин за прехвърляне на собствени пенсионни спестявания на осигурените лица, който по същността и резултатите си не се отличава от обявения вече за противоконституционен с Решение №7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.

### **III. Съображения за нарушения на чл. 6, ал. 2 във вр. с чл. 51, ал. 1 от КРБ (равенството на гражданите пред закона).**

#### **Отражение на промените на КСО върху принципа за равенство на гражданите пред закона.**

Солидарната и капиталовата пенсионни системи функционират на различен принцип и носят различни права за осигурените лица, същевременно те се допълват в рамките на досегашния тристълбов пенсионен модел<sup>17</sup>. С промените в КСО (ДВ, бр. 61/2015 г.) те вече са в условия на противопоставяне, като от една страна се създават различни категории осигурени лица, а от друга се дава възможност на едно и също лице, в рамките на неговата трудова кариера, многократно да променя вида на осигуряването си. Неизбежно това води до неравноправно третиране на лицата при ползването на осигурителни и пенсионни права и до нарушение на конституционния принцип на равнопоставеност на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от КРБ).

#### **Налице са различни хипотези на **неравнопоставеност на гражданите:****

1. Неравнопоставени са лицата, които упражняват правата по чл. 4б и чл. 4в, и всички останали лица. Както вече беше посочено, за първата категория граждани пенсионната система има само един задължителен стълб (солидарния) и те ще получат пенсия само от ДОО. За всички останали, пенсионната система има два задължителни стълба и те ще получават пенсии от ДОО и от ФДЗПО. Това означава, че в рамките на една и съща осигурителна система, при една и съща обща осигурителна тежест (и при равни други условия - осигурителен доход, възраст, пол и т.н.), осигурените лица ще имат различни права и различни по размер пенсии. Примери за изложеното се съдържат в данните от таблица, Приложение № 1, ред 4 и 5.

За да се анализират последиците от промените в КСО, е задължително да се очертаят съществените разлики във вида и обема на правата при осигуряване във ФДЗПО и ДОО. Правата при осигуряване във II стълб (капиталов) не са идентични с тези при I стълб (солидарен). Тъкмо обратното, те са строго специфични.

Правата, свързани с осигуряване в УПФ, са законово закрепени в чл. 139 и чл. 167 от КСО. Действително основно е правото на получаване на допълнителна пожизнена пенсия за старост, което е най-желаната и целена последица. Тя обаче се отпуска обаче при различен режим и условия (чл. 167 от КСО) в сравнение с пенсията от ДОО, а размерът ѝ се определя по правилата на чл. 169, ал. 1 от КСО и в голяма степен зависи от стойността на натрупаните средства по индивидуалната партида на

<sup>17</sup> Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.: „Държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат самостоятелно и допълващо се място в пенсионната система, очертават тенденции на развитието ѝ при спазване на конституционните принципи в правната им уредба.“



конкретното осигурено лице, предвид принципните характеристики на осигуряването в капиталови пенсионни схеми. В допълнение, в чл. 167, ал. 2 от КСО е предвидена възможност за отпускане на пенсията до 5 години преди навършване на стандартната възраст за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж от ДОО. Извън правото на пенсия, осигурените в УПФ лица разполагат и с допълнителни права, свързани с настъпване на още два вида осигурителни случаи - трайно намалена работоспособност и смърт, спрямо които законодателят е предвидил определени правни последици (чл. 139, ал. 1, т. 2 и т. 3 от КСО), които са напълно несъпоставими и изцяло необвързани от възможността за отпускане на пенсии за инвалидност или наследствени пенсии от ДОО (чл. 71 - чл. 84а от КСО) по отношение на носители на правата, дефиниране на техния обем, условия и ред за отпускане на съответното плащане.

Правата, свързани с осигуряване в ППФ, са законово закрепени в чл. 142, чл. 168, чл. 169, ал. 2 и чл. 172 от КСО и подобно но гореизложеното също се отличават в значителна степен от правата в ДОО за лицата, работещи при условията на I или II категория труд, вкл. правото на еднократно изтегляне или прехвърляне на натрупаните средства по индивидуалната партия от ППФ в УПФ по реда на чл. 172 е без аналог в рамките на ДОО.

Следователно, осигуряването в ДЗПО се отличава от осигуряването в ДОО не само от гледна точка на принципите и системата на функциониране, но също така и от гледна точка на специфичните по вид и обем права на осигурените лица, свързани с отпускане на пенсии (пожизнени или срочни) и с установяване на възможност за еднократни и разсрочения изплащания при трайно намалена работоспособност или смърт.

2. Както вече беше посочено, неравнопоставени са лицата по чл. 4б (осигурените в УПФ) с лицата по чл. 4в (осигурени в ППФ). Първите неколккратно могат да променят избора си - да се прехвърлят в Сребърния фонд, а в последващ момент да възобновят едновременното си участие в ДОО и в УПФ и така многократно (в лимитирания срок до 5 г. преди пенсиониране). Вторите имат еднократно право на избор и веднъж упражнили правото по чл. 4в, те не могат да възобновят осигуряването си във ППФ, ако впоследствие преценят, че решението им е било грешно и/или икономически неизгодно. За тях упражняването на правото по чл. 4в означава, че безвъзвратно губят собствеността върху личните си парични средства, натрупани по индивидуалните им партии, като законът не предвижда възможност да преосмислят това свое решение и въз основа на информиран избор и преценка за икономически по-благоприятния за тях вариант, да възобновят осигуряването си в капиталовия ППФ. Не са известни аргументите на законодателя за този различен подход и създадената със закона неравнопоставеност.

3. Неравнопоставеност и нарушение на принципа за справедливост (като общочовешка ценност, призната в абзац 2 от Преамбюла на КРБ) при ползването на пенсионните права е налице и спрямо следните категории лица:

3.1. Тези, които към момента на пенсиониране са осигурени само в ДОО, но през периода на осигуряване са били осигурявани и в УПФ. Неравнопоставеността при тях произтича от обстоятелството, че те са прехвърлили средствата си от УПФ в Сребърния фонд, но по-високият им принос в ДОО не е отчетен. Т.е. за лицата, които са прехвърлили в Сребърния фонд средства в по-голям размер (поради по-дълъг период на осигуряване в УПФ и натрупана доходност от инвестирането им), образно казано, при равни други условия, един лев пенсия, която те ще получат от солидарния стълб, ще „струва“ по-скъпо от един лев пенсия, която ще получат лицата с по-нисък осигурителен принос. Примери за изложеното се съдържат в данните от таблица, Приложение № 1, ред 5 и 6.



3.2. Преди приемането на промените, осигуряването в УПФ е задължително за лицата, родени след 31.12.1959 г. За родените преди тази дата осигурителна вноска в пълен размер се внася само в солидарния стълб, а за родените след тази дата осигурителната вноска се разпределя в посочено от закона съотношение между ДОО и УПФ. При действието на новия модел, лицето, осигурявано само в ДОО (родено преди или на 31.12.1959 г.) и лицето (родено след или на 01.01.1960 г.), осигурявано в ДОО и в УПФ и прехвърлило пенсионните си спестявания в Сребърния фонд, при равни други условия, ще получават пенсия в един и същ размер, но приносът към солидарния стълб на второто ще бъде много по-голям. Примери за изложеното се съдържат в данните от таблица, Приложение № 1, ред 3 и 4.

3.3. Също така е нарушено съотношението между приноса на лицата в ДОО и размера на пенсията им от ДОО. Примерните изчисления показват, че лица, които към момента на пенсиониране са осигурени и в УПФ и в ДОО, и които през периода на осигуряване многократно са прехвърляли средства към Сребърния фонд и обратно в УПФ, ще имат по-нисък принос в ДОО в размер само на 3.84 %, но пенсията им от ДОО ще бъде намалена с 18.82 %. Примери за изложеното се съдържат в данните от таблица, Приложение № 1, ред 7.

#### **IV. Съображения за нарушения на чл. 19 от КРБ. Неравнопоставена конкуренция между държавата в лицето на НОИ и частноправни субекти (пенсионноосигурителни дружества, които управляват фондове за допълнително задължително пенсионно осигуряване)**

С КСО (ДВ, бр. 61/2015 г.) се създават предпоставки за ликвидирането на досегашния пенсионен модел и по-конкретно неговият II стълб - ДЗПО в УПФ и ППФ. Както вече беше посочено, този втори елемент на досегашния модел посредством заложения в чл. 4б и чл. 4в от КСО механизъм може частично, а дори и цялостно, да бъде „погълнат“ от I стълб.

1. Същевременно пазарът на ДЗПО е създаден съобразно държавните изисквания и няма никакви оповестени данни за установени съществени нарушения в неговото ефективно функциониране<sup>18</sup>. Поради това подобен рязък завой е несъвместим с прокламираната в Основния закон свободна стопанска инициатива на гражданите и юридическите лица и с принципите на свободния пазар, които са от основните конституционни начала (чл. 19 от КРБ). Променя се обхватът на клиентите на УПФ и ППФ и техните средствата по индивидуалните им партии, доколкото те могат по силата на чл. 4б и чл. 4в от КСО да се прехвърлят изцяло към Сребърния фонд, съответно към ДОО, като изберат осигуряване и пенсиониране само от държавата. Същевременно аналогичен избор в полза на фондовете на ДЗПО не е регламентиран - гражданите не могат да изберат осигуряване и пенсиониране само от капиталовите пенсионни схеми на II стълб, което показва неравнопоставеност между държавата и пазара на допълнително задължително пенсионно осигуряване<sup>19</sup>. Т.е. изборът би бил действително свободен, ако в КСО беше дадена и допълнителната възможност осигурените лица да прекратят изцяло осигуряването си в ДОО и да го заменят с осигуряване изцяло във ФДЗПО. Това не навежда на изводи за реформиране на

<sup>18</sup> Държавният регулатор в областта на допълнителното пенсионно осигуряване, КФН - [www.fsc.bg](http://www.fsc.bg). Вж рубриките Статистика, Осигурителен пазар, Статистика и анализи относно реализираната доходност, ръста на активите под управление и броя на осигурените лица.

<sup>19</sup> Относно липсата на избор изцяло в полза на ФДПО и ограничителният период за осигурените лица кога да упражняват правата си по чл. 4б и чл. 4в, съответно да възстановят участието си в УПФ (във връзка с чл. 124а) - Решение № 5/1996 г. по к.д. № 4/1996 г., доколкото мотивите на КС по него са относими към правото на собственост.



досегашната пенсионна система, а напротив - за нейното деформиране. При липса на установени значителни нарушения в дейността на пенсионноосигурителните дружества и управляваните от тях фондове за допълнително пенсионно осигуряване, които да застрашават функционирането на пенсионната система, и без ясни аргументи за проведената законодателна промяна, всъщност се касае за лош сигнал към инвеститорите. Подобна рязка и необоснована промяна в регулаторната рамка показва непоследователност, създава несигурност и непредсказуемост в бизнес средата и нарушава установени принципи на свободната пазарна икономика<sup>20</sup>.

С новата правна рамка в КСО се нарушава чл. 19, ал. 1 - 3 (и във връзка с чл. 4, ал. 1, изр. 1) от КРБ. От една страна, пенсионноосигурителните дружества се лишават от придобити права, което накърнява тяхната правна сигурност в бизнес средата, в която действат, без това да е наложително с цел по-голяма защита на правата и законните интереси на осигурените лица.

Първо, нищо не навежда на извода, че средствата по индивидуалните партии на гражданите, избрала да реализират правата си по чл. 46 и чл. 4в, ще бъдат управлявани ефективно от Сребърния фонд, съответно от НОИ. По официални статистически данни пенсионноосигурителните дружества постигат добра доходност върху управляваните от тях активи<sup>21</sup>. Второ, държавата би могла да реализира социалната си функция (вменена ѝ от Основния закон) и по друг начин - например чрез въвеждане на мултифондовата система, която има неоспорими предимства, води до създаване на портфейли с различен рисков профил в отговор на различните инвестиционни нагласи за отделните възрастови категории осигурени лица, и провокира пенсионноосигурителните дружества към многообразни инвестиционни политики и конкуренция. Държавата може успешно да осъществява социалната си роля и чрез упражняване на ефективен държавен надзор, който осигурява стабилност, прозрачност и доверие на финансовите пазари и защитава интересите на осигурените лица. И не на последно място - прехвърлянето на индивидуалните партии в Сребърния фонд/НОИ ще увеличи дефицита на ДОО, който подлежи на субсидиране от държавния бюджет. Този бъдещ резултат (средно и дългосрочно запазване на дефицита на ДОО, засилване на зависимостта на гражданите от държавната пенсионна система и оттам липсата на възможности за по-високи пенсии на бъдещите пенсионери или като извод - те ще са значително ощетени и ще се засегнат техни права) е виден от посоченото в правителствената Конвергентна програма на България за 2015 - 2018 г.:

- пенсиите ще се увеличат в номинална стойност, но ще намаляват като част от доходите;

- в дългосрочна перспектива разходите за пенсии като процент от БВП няма да намалееят значително, а в номинално изражение ще се повишат в пъти;

- заради пакета от мерки (вдигане на осигуровките, ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране от ДОО за работещите при I и II категория труд и и др.) ще има свиване на дефицита на ДОО до 2029 г., но системата ще остане на

<sup>20</sup> Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г.: „Създаването и утвърждаването на правовата държава може да се постигне чрез стабилност на икономическите субекти, гарантиране и запазване на условията за стопанска, в т.ч. и инвестиционна дейност“ и „очакванията за възможни други законови промени в осигурителната система е в нарушение на чл. 19, ал. 3 от Конституцията, който предвижда закрила от закона на инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни граждани и юридически лица“.

<sup>21</sup> [www.fsc.bg](http://www.fsc.bg) - рубриките Статистика, Осигурителен пазар, Статистика и анализи - Доходност на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване за периода 30.06.2014 г. - 30.06.2016 г. на годишна база; Доходност на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване за периода 31.03.2014 г. - 31.03.2016 г. на годишна база и т.н.



дефицит през целия период от 2015 г. до 2060 г., когато ще има връщане на нивата отпреди т. нар. „пенсионна реформа“.

2. Съгласно чл. 19, ал. 2 от КРБ държавата трябва да гарантира реализация на пазарната свобода, като осигури равни правни условия за стопанска дейност на пазарните субекти и предотврати деформациите от злоупотреби с монополизъм и с нелоялна конкуренция, за да защити потребителите. Стопанската дейност на пенсионноосигурителните дружества е свързана с инвестиране на средства от личните партии в различни финансови инструменти и недвижими имоти, като в чл. 176 и сл. от КСО са заложени множество инвестиционни алтернативи и инвестиционни лимити и ограничения, за да се диверсифицира рискът от инвестициите и да се извлече добра доходност, като така се защитят в максимална степен имуществените интереси на осигурените лица. Същевременно, те са потребители на финансови услуги (чл. 11, т. 1 от Закона за КФН (ЗКФН), чийто интереси държавата (в лицето на КФН) е длъжна да защитава). В това си качество те получават дължимата по чл. 19, ал. 2 от КРБ защита чрез засилена държавна регулация, която предвижда множество изисквания към създаването и дейността на пенсионноосигурителните дружества: разрешителни, одобрителни и регистрационни административни режими, строги капиталови и квалификационни изисквания, държавен контрол от страна на КФН с цел превенция срещу нарушения или последващо отстраняване на извършени такива и др.

В Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. се посочва, че с прехвърлянето на средства между различни по правната си същност системи „се елиминира много съществен механизъм на допълнителното задължително обществено осигуряване, а именно - инвестиционната политика на дружеството и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността. Това представлява антипазарна мярка, която нарушава чл. 19, ал. 1 от Конституцията - свободата на стопанската инициатива, т.е. пазарната свобода като основен принцип, върху който се основава икономиката на страната.“.

**Не съществува конституционна пречка пенсионноосигурителните дружества, които се конкурират помежду си, да се конкурират и с НОИ за привличане на управляваните от тях средства по индивидуалните партии на осигурените лица, но това е допустимо само при условията на реципрочни изисквания и правила на дейност.** В ДОО няма място за създаване на капиталов пенсионен стълб, защото там принципът на управление на средствата е коренно различен - разходопокривен и при недостиг на средствата бюджетът на ДОО се субсидира от държавата. Без тази субсидия ДОО не може да изпълни основната си функция - да покрие разходите за пенсиите и да осигури адекватен пенсионен доход, а още по-малко може да гарантира допълнителен доход (каквото е принципното призвание на УПФ и ППФ при създаването на тристълбовия пенсионен модел). Същевременно с коментираните промени в КСО пенсионноосигурителните дружества се конкурират с държавата при привличането и управлението на средствата на гражданите, но за да не е налице нарушение на чл. 19 от КРБ, тази конкуренция трябва да е при равни условия, което предполага НОИ да осъществява дейността си по правилата, валидни за пенсионноосигурителните дружества, включително пълна юридическа самостоятелност и обособеност от фондовете на ДОО, капиталови и квалификационни изисквания, инвестиционни алтернативи с конкретни лимити и ограничения, периодично и *ad hoc* разкриване на информация, отговорност пред осигурените лица, постоянен и текущ контрол от страна на държавата в лицето на КФН (проверки, възможност за принудителни административни мерки, глоби и имуществени санкции и т.н.). Напротив, всичко това никога не е било предмет на уредба в КСО, а с последните промени, спрямо средствата, които ще се прехвърлят от УПФ и ППФ към държавата, отпада:



- разрешителният режим, строгите капиталови и квалификационни изисквания и държавния контрол от страна на КФН, тъй като КФН няма такива правомощия спрямо НОИ, за разлика от пенсионноосигурителните дружества;

- отговорността на държавата в лицето на КФН при защита на интересите на осигурените лица, избрали да се прехвърлят изцяло към държавата. Докато КФН е длъжна да защитава осигурените лица във всички капиталови пенсионни схеми (чл. 11 от ЗКФН), то тя няма контролни правомощия спрямо Сребърния фонд и фондовете на ДОО. Не е ясно как КФН ще защити гражданите, след като не знае колко от техните средства се прехвърлят към Сребърния фонд и фондовете на ДОО, съответно колко от тях се възобновяват последващо отново в УПФ. Съгласно ЗКФН, КСО и наредбите по неговото приложение, КФН осъществява контрол на ниво цялостен портфейл върху инвестициите на пенсионноосигурителните дружества, но такъв контрол липсва за инвестициите на средствата от страна на НОИ или на Управителния съвет на Сребърния фонд. Не е ясно как ще се индивидуализират средствата от осигурителни вноски и натрупана доходност от останалите източници на приходи, посочени в закона за Сребърния фонд и кой държавен орган ще осъществява контрол дали средствата, които са там или във фондовете на ДОО, се управляват активно, както изисква Дял Втори на КСО - при диверсифициране на риска в различни финансови инструменти и съответни инвестиционни ограничения, за да се осигури доходност, която да се трупа в полза на осигурените лица. Съпоставено с досегашната нулева доходност на Сребърния фонд, видно от публичните данни на сайта на МФ<sup>22</sup>, очевидно се допуска възможността бъдещите пенсионери от капиталовите пенсионни схеми да бъдат ошетени, ако изберат да се осигуряват и пенсионират само от ДОО.

Примерите за неравни условия между държавата и пенсионноосигурителните дружества са много:

- повишаване на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ на ДОО (чл. 6 от КСО) с мотив за нарастване на приходите в осигурителната система за сметка на отменено увеличаване на осигурителната вноска за УПФ от 5 на 7 %<sup>23</sup> с мотив „да не се допусне нарастване на общата данъчно-осигурителна тежест“ - чл. 157, ал. 1, т. 1, б. „г“ от КСО. Отмяната на увеличаването на вноската за УПФ ще доведе до допълнителен натиск върху тази капиталова пенсионна схема, защото ще ограничи възможността ѝ да осигури подходящ заместващ доход;

- изчисляване на индивидуалния коефициент при определяне на пенсията от ДОО (чл. 70, ал. 7 и 8 от КСО). Това е допълнителна предпоставка за неравноправно третиране на лицата, които са се осигурявали в УПФ и допълнителна мярка за натиск върху тях „свободно“ да „изберат“ да прехвърлят личните си спестявания към ДОО, съответно за отлив от УПФ, провокиран от държавата;

- неоснователни са мотивите на законодателя, който се опитва с аргументи за възвръщаемост на внесените осигурителни вноски (типично за капиталовите схеми) да изтъкне преимущества на солидарната система (при която не вноските имат значение, а натрупаните осигурителни права) и т.н.

Ако държавата наистина иска да създаде условия за допълнително стимулиране на конкуренцията между пенсионноосигурителните дружества, тя може да го направи по друг начин - чрез въвеждане на мултифондовете, упражняване на ефективен

<sup>22</sup> <http://www.minfin.bg/bg/page/227> - рубрика Статистически данни от сайта на МФ, касаещи отчетните данни на Сребърния фонд.

<sup>23</sup> Както вече беше посочено, през 2010 г. беше предвидено в чл. 157, ал. 1, т. 1, б. „г“ от КСО и следваше да се извърши от 2017 г., но беше отменено още преди да прояви действието си и без да бъде отчетен ефекта на заложената през 2010 г. промяна.



държавен надзор за законосъобразната им дейност и др. (коментирано по-горе в раздел IV, т. 2).

Противоконституционността на оспорените текстове от КСО е резултат на нарушаване на мярката в отношенията между конституционно защитени ценности, при което свободната стопанска инициатива (пазарната свобода, която е фундаментален принцип на икономиката), е пожертвана заради превратното разбиране на законодателя за защита на правото на социално осигуряване.

**С оглед на всички изложени съображения с новите чл. 46, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от КСО е извършена подмяна на пенсионния модел, която създава правна несигурност и засяга в значителна степен конституционните права и икономическите интереси на осигурените лица. Възможността за преливане на техни лични средства към държавата е регламентирана привидно като „право на избор“ - изискването за волеизявление явно цели да заобиколи Решение № 7/2011 г. по к.д. № 21/2010 г. Липсва обаче правен механизъм, от който да се направи категоричен извод, че съгласието на лицата е информирано, а изборът е свободен. Нормите на чл. 46, чл. 4в и чл. 124а пораждат по същество едни и същи правни последици за осигурените лица като тези на § 4а, обявен за противоконституционен, и затова начинът на разписване на новата законова уредба показва дефицит на конституционност.**

**Във връзка с изложените по-горе съображения и аргументи БАДДПО подкрепя искането на тричленен състав, Първа колегия, на ВАС и счита, че разпоредбите на чл. 46, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от КСО противоречат на Конституцията на Република България.**

Приложения:

1. Таблица, с конкретни данни в подкрепа на изложеното;
2. Становище на Центъра за анализи и управление на рискове под ръководството на доц. д-р Иван Костов;
3. Становище на проф. д-р Екатерина Михайлова

БАДДПО напълно споделя изложените в тези становища мотиви за обявяване на противоконституционност на посочените правни норми от КСО.

**С уважение**

**Никола Абаджиев**

**Председател на БАДДПО**



Таблица, илюстрираща с конкретни данни изложените мотиви в становището на БАДПО

Приложение 1

| №         | Първа възможна дата на пенсионирание | Осигурен към датата на пенсионирание | Период на осигуряване      | Период на осигуряване само в НОИ | Период на осигуряване само в НОИ и УПФ | Осигурителни вноски в НОИ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в НОИ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в УПФ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в УПФ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в НОИ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в УПФ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в НОИ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в УПФ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в НОИ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в УПФ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в НОИ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в УПФ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в НОИ за периода да осигуряване | Осигурителни вноски в УПФ за периода да осигуряване | Общо вноски в НОИ и преизвърлени в Сребърния фонд на 01.01.2019 г. | Преизвърлени суми от Сребърния фонд на 01.01.2018 г. | Преизвърлени суми от Сребърния фонд на 01.01.2019 г. | Преизвърлени суми от УПФ за осигуреното лице спрямо "Вариант 0" | Обща пенсия       | Пенсия от НОИ      | Пенсия от УПФ | Натрупана сума в УПФ към датата на пенсиониране (лв.) | Общо вноски в НОИ и преизвърлени в Сребърния фонд, към датата на пенсиониране (лв.)                                      | Преизвърлени суми в Сребърния фонд на 01.01.2018 г.  | Преизвърлени суми в Сребърния фонд на 01.01.2019 г. | Преизвърлени суми от УПФ за осигуреното лице спрямо "Вариант 0"  | % намаление/увеличение на приходите в НОИ от осигурителни вноски и преизвърлени суми от УПФ за осигуреното лице спрямо "Вариант 0" | % на намалението на пенсията от НОИ спрямо "Вариант 0" | Забележка |
|-----------|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|----------------------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|--|--|--|---|-------------------|--------------------|---------------|---|--|--|---|--|--|--|-----------|
| 1         | 3                                    | Осигурен към датата на пенсионирание | 6                          | 7                                | 8                                      | 9   | 10  | 11  | 12  | 13  | 14  | 15  | 16  | 17  | 18  | 19  | 20  | 21  | 22 (к.15+к.17+к.18+к.19+к.20+к.21)                  | 23   | 24   | 25   | 26  | 27 (к.22/18365-1) | 28 (к.24/510.76-1) |               |   |  | За 4.35% по-малко осигурителен принос в НОИ, размерът на пенсията на лицето е с 19.10% по-малък. |   |  |  |  |           |
| Вариант 0 | 31.07.2024                           | НОИ                                  | 40 г.                      |                                  | 0 г.                                   | 40 г.   | 148185  | 17042   | 0   | 16130   | 0   | 181356  | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 181356  | 0  | 510.76   | 0  | 510.76  | 0                 | 510.76             | 0             | 510.76  | -4.35%   | -19.10%  |   |  |  |  |           |
| Вариант 1 | 01.08.2024                           | НОИ и УПФ                            | 17 г. 5 м.                 |                                  | 22 г. 7 м 40 г.                        |   | 148185  | 13340   | 3701  | 11941   | 4189  | 173466  | 7890  | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 173466  | 15109  | 413.18   | 108.50   | 522.08  | 0                 | 510.76             | 0             | 510.76  | За 1.25% по-голям осигурителен принос, лицето получава същата пенсия, както лице, което никога не се е осигурявало в УПФ |  |   |  |  |  |           |
| Вариант 2 | 01.08.2024                           | НОИ                                  | 17 г. 5 м. 8 г. 7 м. 14 г. |                                  | 40 г.                                  |   | 148185  | 13340   | 3701  | 16130   | 0   | 177655  | 3701  | 6041  | 0   | 0   | 0   | 0   | 183696  | 0  | 510.76   | 0  | 510.76  | 0                 | 510.76             | 0             | 510.76  | 1.25%  | 0.00%  |   | За 1.75% по-голям осигурителен принос, лицето получава същата пенсия, както лице, което никога не се е осигурявало в УПФ |  |  |           |
| Вариант 3 | 01.08.2024                           | НОИ                                  | 17 г. 5 м. 7 г. 7 м. 15 г. |                                  | 40 г.                                  |   | 148185  | 13340   | 3701  | 15198   | 931   | 176724  | 4633  | 6041  | 0   | 0   | 0   | 7875  | 184599  | 0  | 510.76   | 0  | 510.76  | 0                 | 510.76             | 0             | 510.76  | 1.75%  | 0.00%  |   | За 3.84% по-малко осигурителен принос в НОИ, размерът на пенсията на лицето е с 18.82% по-малък.                         |  |  |           |
| Вариант 4 | 01.08.2024                           | НОИ и УПФ                            | 17 г. 5 м. 2 г.            | 20 г. 7 м 40 г.                  |  |   | 148185  | 13340   | 3701  | 12863   | 3267  | 174388  | 6968  | 6041  | 6931  | 6931  | 0   | 0   | 174388  | 13167  | 414.61   | 94.87  | 509.48  | -3.84%            | 509.48             | 0             | 510.76  | -18.82%  | 0.00%  |   | За 0.01% по-малко осигурителен принос, лицето получава същата пенсия, както лице, което никога не се е осигурявало в УПФ |  |  |           |
| Вариант 5 | 01.08.2024                           | НОИ                                  | 17 г. 5 м. 8 г. 7 м. 14 г. |                                  | 40 г.                                  |   | 148185  | 13340   | 3701  | 16130   | 0   | 177655  | 3701  | 3683  | 0   | 0   | 0   | 0   | 181338  | 0  | 510.76   | 0  | 510.76  | 0                 | 510.76             | 0             | 510.76  | -0.01%   | 0.00%  |   | За 0.01% по-малко осигурителен принос, лицето получава същата пенсия, както лице, което никога не се е осигурявало в УПФ |  |  |           |

Параметри:  
 Разчетите са направени на база реални данни, към 31.12.2015 г., за лица, родени 1960 г. и с пълен период на осигуряване в УПФ "Дверие". След 31.12.2015 г. са пресметнати прогнозни данни при следните параметри:

Период на осигуряване 40 години (от 1984 г. до 2024 г.)  
 Начало на осигуряване в УПФ - 01.01.2002 г.  
 Ръст на осигурителния довод, след 01.01.2016 г. - 2% годишно.  
 Брутна годишна доходност 3%, а за "Вариант 5" - 5%.  
 Размер на таксите в УПФ, съгласно КСО.



СТАНОВИЩЕ

**относно: установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1 чл. 4в, ал. 1 и чл.**

**124а, ал. 1 на КСО**

*Център за анализи и управление на рисковете,*

София - 1618, ул. „Монтевидео“ № 21,

Нов български университет,

ЕИК 176919338, [riskmlab@nbu.bg](mailto:riskmlab@nbu.bg)

1. Конституционният съд на Република България (КСРБ) допусна за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1, чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (обн., ДВ, бр. 110/1999 г., посл. изм. и доп., ДВ бр. 102/2015 г.). *По своето съдържание въпросните текстове са:*
  - 1.1. Чл. 4б дава право на осигурените лица да изберат да променят своето допълнително пенсионно осигуряване 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.
  - 1.2. Чл. 124а прави горното право обратимо. 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.
  - 1.3. Чл. 4в дава право на осигурените лица с еднократен избор да променят допълнителното си задължително професионално осигуряване във фонд



"Пенсии" с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителните вноски по чл. 157, ал. 1, т. 2 от КСО, ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст или професионална пенсия за ранно пенсиониране.

2. Конституционните права за общественото осигуряване (чл. 51, ал. 1) дават защита на българските граждани при настъпването на три риска: 1) излизане в пенсия, 2) временно оставане без работа и, 3) трудова злополука и професионална болест. *Оспорваното законодателство променя управлението на пенсионния риск.*
  - 2.1. Конституционното право на общественото осигуряване в социалната държава (Преамбюл абз. 5) гарантира на гражданите и при излизане в пенсия: 1) лично достойнство и сигурност (Преамбюл абз. 3) и, 2) равенство по достойнство и права (Преамбюл абз. 2 и чл. 6, ал. 1). КСРБ следва да се произнесе *дали оспорваните текстове не нарушават конституционни гаранции на общественото осигуряване.*
  - 2.2. Принципът на правовата държава задължава всички сектори, в това число и общественото осигуряване, да бъдат управлявани според Конституцията (чл. 4, ал.1), която постановява това да става чрез: 1) гарантиране на правото на собственост и наследяване (чл. 17, ал. 1); 2) спазване неприкосновеността на частната собственост (чл.17, ал. 3), 3) правото на свободна стопанска инициатива (чл. 19, ал. 1). КСРБ следва да се произнесе *дали оспорваните текстове не нарушават тези общи конституционни права.*
  - 2.3. Всека система на общественото осигуряване се основава на солидарността на гражданите, които участват в набирането на средства в осигурителни фондове чрез заплащането на осигурителни вноски. Набраните средства във фондовете са предназначени за ползване от осигурените лица чрез получаване на парични доходи при настъпване на пенсионен риск. В това отношение осигурените български граждани имат еднакви права (чл. 6, ал.1). КСО дава ограничени права и на български граждани, които не са изпълнили солидарното си задължение към общественото осигуряване<sup>1</sup>. КСРБ следва да се произнесе *дали*

---

<sup>1</sup> КСО дава пенсионни права за старост и за неосигурени български граждани, но без да ги приравнява към правата на осигурените. Неосигурените имат право на социална пенсия, ако са навършили 70 години и когато годишният доход на член от семейството към датата на навършване на възрастта е по-малък от сбора на гарантирания минимален доход, установен за страната през последните 12 месеца.



*оспорваните текстове не нарушават солидарния принцип и еднаквите пенсионните права на осигуряващите се български граждани.*

- 2.4. Българската социална държава гарантира паричните доходи на българските граждани при излизане в пенсия със система от финансови институции<sup>2</sup>, всяка от които изпълнява различни функции: 1) Бюджетът на фонд „Пенсии“ от консолидирания бюджет на ДОО, управляван от Националния осигурителен институт (НОИ); 2) Държавният бюджет на Република България (ДБРБ), упражняван от министерството на финансите; 3) Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система (ДФГУДПС)<sup>3</sup>, управляван от Управителен съвет и, 4) и частните пенсионни фондове, управлявани от Пенсионно-осигурителни компании и дружества (ПОК/Д). В правовата държава законът следва да отстоява гаранциите на КРБ за цялата система от финансови институции на общественото осигуряване едновременно. В противен случай се ощетяват пенсионните права на осигурените граждани. КСРБ следва да се произнесе дали *оспорваните текстове не нарушават функциите на всяка институция на общественото осигуряване.*
3. *Пенсионно-осигурителна система гарантира парични доходи на гражданите при излизане в пенсия по възраст и трудов стаж от три източника (стълба):*
- 3.1. Първият стълб е задължителното държавно пенсионно осигуряване във фонд „Пенсии“ на Държавното обществено осигуряване (ДОО). Управлява се от НОИ на разходопокривен принцип – всички пенсионни вноски се разходват за пенсии. След намалението през 2005 в КСО на размера на вноските, пенсионните вноски не са достатъчни, за да покрият разходите. Дефицитът на фонд „Пенсии“ в 2016 се покрива с трансфер на субсидия от ДБРБ (4 719 248.4 хил. лева), която е 94.9% от сумата на всички осигурителни вноски (4 971 506.3 хил. лева) и 61.6% от разходите за пенсии за сметка на фонд „Пенсии“ (7 654 959.9 хил. лева) на ДОО<sup>4</sup>. Изплащането на пенсии е невъзможно без субсидията от ДБРБ, което означава, че *разходопокривния принцип на ДОО е*

<sup>2</sup> Излизането в пенсия поражда права за гражданите и задължения: за НОИ, ДБРБ и ПОК/Д да удовлетворят тези права и за ДФГУДПС да постига и гарантира устойчивост на държавната пенсионна система чрез акумулиране, инвестиране и трансфериране на допълнителни средства към бюджета на държавното обществено осигуряване за фонд "Пенсии"

<sup>3</sup> „Сребърният фонд“

<sup>4</sup> Закон за бюджета на ДОО за 2016, [http://www.noi.bg/images/bg/legislation/laws/zbdoo\\_2016.pdf](http://www.noi.bg/images/bg/legislation/laws/zbdoo_2016.pdf)



компрометиран. Повече от 3/5 от пенсиите се покриват от косвените данъци на данъкоплатците.

3.1.1. Съществува вероятност от промяна на законодателството, което урежда подкрепата на ДБРБ за фонд „Пенсии“ на ДОО. Този механизъм бе вече променен - трансферът от държавния бюджет в размер на 12 на сто върху сбора на осигурителните доходи на всички осигурени лица за календарната година бе трансформиран за 2016 в трансфер на субсидия от ДБРБ.

3.1.2. Въпреки поставените му от закона функции, от своето създаване в 2008 до 2016 ДФГУДПС не е акумулирал, инвестирал и трансферирал допълнителни средства към фонд "Пенсии" на бюджета на ДОО. От последните публикувани към юли 2016 отчетни данни е видно, че общият паричен ресурс в ДФГУДПС към 31.07.2016 г. е 2 646.29 милиона лева, от които 2 641.0 милиона лева са оформени като годишен депозит в БНБ и е реализирал 0.2% доходност от лихви по този депозит в 2010, 0.5% - в 2011, и 0.0% - в 2012, 2013, 2014, 2015 и към юли 2016<sup>5</sup>. Фондът не е правил инвестиции в другите инструменти, позволени съгласно чл. 13 Закона за Сребърния фонд (акции на емитенти от държави-членки на ЕС, облигации или други дялови ценни книжа с определен кредитен рейтинг и т.н.). Това не позволява да се спазват принципите на инвестиране на средствата на фонда (чл. 12 от закона - надеждност, доходност, ликвидност и диверсификация).

Това показва, че Фондът не изпълнява всички възложени му от закона функции да бъде гарант за устойчивостта на държавното пенсионно осигуряване.

3.2. Вторият стълб е допълнителното задължително пенсионно осигуряване в пенсионни фондове (за лицата родени след 31.12.1959 – в универсален пенсионен фонд, а за лицата пенсиониращи се по чл. 69 на КСО – в

---

<sup>5</sup> [http://www.minfin.bg/bg/documents?cat=-1&vid=-1&arh=1&dq=%D0%94%D0%A4%D0%93%D0%A3%D0%94%D0%9F%D0%A1;file:///C:/Users/user/Downloads/SF\\_03-2014\\_BG.pdf .pdf](http://www.minfin.bg/bg/documents?cat=-1&vid=-1&arh=1&dq=%D0%94%D0%A4%D0%93%D0%A3%D0%94%D0%9F%D0%A1;file:///C:/Users/user/Downloads/SF_03-2014_BG.pdf.pdf)  
<http://www.minfin.bg/bg/page/227>



професионален пенсионен фонд). Третият стълб е допълнително доброволно пенсионно осигуряване в пенсионни фондове. Тези пенсионни фондове се управляват от лицензирани ПОК/Д на капиталопокривен принцип. Вноските от втория стълб се натрупват в индивидуална партида на осигуряващият се български граждани и „остават негови във вид и обем, определени от закона при настъпване на осигурен социален риск“ т.е. след излизане в пенсия. (КСРБ, Решение 7/ 31.05.2011). Вноските от третия стълб, които се насърчават от държавата с данъчни отстъпки, са на постоянно разпореждане на осигурените лица. Вторият и третият стълб се основават на правото на свободна стопанска инициатива (Вж. т. 2.2,3)), и са признати от КСРБ за конституционно съобразна основа на осигурителната система на страната (Решение № 5 от 29 юни 2000). Държавата не носи отговорност за конкретния размер на допълнителните пенсии. Отговорността за тази осигурителна капиталова инвестиция се споделя от осигуреното лице и ПОК/Д. Независимо от рецесията през 2009 и последвалото силно обезценяване на търгуваните акции на Българската фондова борса (БФБ) *пенсионните фондове на втория и третия стълб възстановиха загубите си и са бързо растящи и по-добре управлявани от ДФГУДПС* - към 30.06.2016 активите им са 9.809 млрд. лева, като спрямо първото полугодие на 2015 са нараснали с 11.70%<sup>6</sup>; средноаритметичната им доходност е 2.02 % на УПФ, 1.98 % при ППФ и 2.57 % при ДПФ<sup>7</sup>.

4. *Оценка за въздействието на оспорваните промени в КСО ( т.т. 1.1-1.3) върху конституционните пенсионни права на осигурените български граждани:*

4.1. *Въздействие върху конституционните гаранции за излизащите в пенсия български граждани (Вж. т. 2.1)*

4.1.1. Чл. 4б и чл. 4в дават право на избор на осигурените лица в условия на липса на информация за паричния размер на тяхната евентуална допълнителна пенсия – тази информация отсъства 5 години преди пенсионирането; и, при отсъствие на информация за паричния размер на

<sup>6</sup> <http://www.investor.bg/biudjet-i-finansi/333/a/pensionnrite-drujestva-izprashat-2015-g-s-rekordni-po-obem-investicionni-aktivi-210071/>  
<http://www.fsc.bg/bg/novini/rezultati-ot-deynostta-po-dopalnitelno-pensionno-osiguryavane-za-parvoto-polugodie-na-2016-g--8170.html>

<sup>7</sup> т. 3 - <http://www.fsc.bg/bg/pazari/osiguriteln-pazar/statistika/statistika-i-analizi/2016/>



преизчислената им пенсия при прехвърляне на средствата от пенсионния фонд в ПОК/Д във фонд „Пенсии“<sup>8</sup>. Единствената сигурна последица от промяната е, че осигуреното лице ще загуби изцяло или частично натрупаните собствени средства в личната му партида в пенсионния фонд при ПОК/Д (безвъзвратно – по чл. 4б, или със загуба на доходност на средствата от личната му партида за периода до упражняване на правото по чл. 124а – поради това, че партидата няма доходност в ДФГУДПС). Освен това за този период пенсионната му вноска ще отива и ще се разходва изцяло от фонд „Пенсии“ и няма да увеличава партидата му в ДФГУДПС. *Оспорваните текстове създават несигурност за осигурените лица и вероятност за загуба на доход при пенсиониране.*

4.1.2. *Използването на правата по оспорваните текстове създава неравни пенсионни права за осигурените лица. Тези, които няма да се възползват от дадените им права, ще продължават да носят риска и отговорността за своята капиталова осигуреност заедно с ПОК/Д. Тези, които ще се възползват от новите права, ще прехвърлят тези рискове и отговорност - в по-малка степен на НОИ и, в по-голяма - на българския данъкоплатец (Вж. т. 3.1). По този начин при едно и също изпълнено задължение за участие с вноски в пенсионно-осигурителната система, осигурените лица ще имат различни права на паричен доход при пенсиониране. Отделно ще бъде нарушена конституционната гаранция за справедливост (Преамбюл абз.2), защото източникът на по-голямата част от паричния доход при пенсиониране за възползвалите се от предоставеното им право за промяна ще бъдат не техните осигурителни вноски, както е за не възползвалите се, а данъците събрани от българските данъкоплатци.*

4.2. *Въздействие върху общите конституционни права (Вж. т. 2.2)*

4.2.1. *Оспорваните текстове нарушават правото на собственост и на неприкосновеност на собствеността на осигурените лица върху техните партиди в пенсионните фондове, управлявани от ПОК/Д, защото*

---

<sup>8</sup> Писмо на Управителя на Националния осигурителен институт (изх. № 1029-40-1786#7/14.09.2015 г.) до Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО)



решението, което засяга тази собственост и правата на наследниците на осигуреното лице е взето в условия на отсъствие на необходимата информация. *Без тази конкретна информация за паричните доходи осигуреното лице не избира между два различни парични доходи, а между известен доход от личната му партида в пенсионния фонд и сигурността на ДОО, със стоящите зад него (но несигурни) данъци на българския данъкоплатец.* Избор между доход и сигурност не е свободен и по принцип не може да бъде информиран.

4.2.2. Както вече бе посочено (Вж. т. 4.1.1) *обратимото право за възобновяване на осигуряването в универсален пенсионен фонд води до загуба на доходност от личната партида на осигуреното лице и съответно до нанесена от държавата щета върху неговата собственост.*

4.2.3. Оспорваните текстове ощетяват правото на свободна стопанска инициатива в сектора на общественото осигуряване, защото принуждават носителите на тази инициатива - ПОК/Д, да се конкурира за размера на паричния доход на останалите при тях осигурени лица с дохода на лицата, избрали да прехвърлят на вноските си в ДОО. *Тази конкуренция е абсолютно не равнопоставена, защото ПОК/Д гарантират паричните доходи само с вноските за допълнителното пенсионно осигуряване и осигурената от тях на пазарен принцип доходност, докато ДОО гарантира парични доходи в по-малка степен с вноските и в по-голяма степен с данъците на българския данъкоплатец без да се излага на риска на свободната стопанска инициатива.* Същото се отнася и за неговия гарант – ДФГУДПС, който е депозирал без рисково и без лихва (в последните три години) активите си в БНБ.

4.3. *Въздействие върху солидарния принцип и еднаквите пенсионни права и задължения общите конституционни права (Вж. т. 2.3).*

4.3.1. Макар да не е споменат в КРБ солидарният принцип е задължителен за общественото осигуряване. КСРБ е приел в редица свои решения този принцип като фундаментален източник средства за общественото осигуряване. Солидарните вноски на осигурените са обратната страна на



пенсионните им права. КСРБ е приел последващото законодателство, което дава равни права на осигурените, т.е. на изпълняващите задължението на внасят осигурителни вноски, и не ги е приравнило към тези, които не изпълняват тези задължения (Вж. Бел. под линия 1), за които все пак е предвидило известна защита на конституционното право на обществено осигуряване. Солидарния принцип на пенсионното осигуряване е нарушен от трансфера на субсидия от ДБРБ във фонд „Пенсии“ на ДОО, но *всички осигурените лица са равнопоставени при ползване на това нарушаване на принципа*. Фактическо обстоятелство е, че всички осигурени получават пенсии от първия стълб и ползват субсидията на средства от данъци, плащани от българските данъкоплатци.

4.3.2. Оспорваните текстове създават различни пенсионни права за достъп до субсидията от ДБРБ за избралите да променят допълнителното си пенсионно осигуряване и за останалите. *Избралите да променят допълнителното си пенсионно осигуряване ще ползват субсидията, по първия и по втория стълб, докато останалите ще я ползват само по първия*. Тук не се твърди, че първата група лица непременно ще има по-високи доходи. Сигурно е, че *различните права ще доведат до различни доходи за осигуряващи се с еднакви вноски български граждани*.

4.4. *Въздействие върху функциите на институциите на общественото осигуряване (Вж. т. 2.4).*

4.4.1. Оспорваните текстове натоварват с допълнителни функции бюджета на фонд „Пенсии“. Личната партида от пенсионния фонд на осигуреното лице отива в ДФГУДПС, а фонд „Пенсии“ започва да получава само вноската за допълнителното пенсионно осигуряване, срещу която в бъдеще се задължава да изплаща пенсията. *Новата функция поражда задължение за ДОО, което не е изцяло покрито с пенсионна вноска*. Защото прехвърлилото личната си партида осигурено лица не е внасяло през цялото време осигурителна вноска за тази пенсия – една част от вноската – натрупаната в личната партида, се депозира в ДФГУДПС.

4.4.2. *Оспорваните текстове натоварват с допълнителни задължения за разходи ДБРБ*. Без субсидията от ДБРБ, пенсионните вноски във фонд



„Пенсии“, макар и увеличени в размера на осигурителната вноска за допълнителния универсален пенсионен фонд или по чл. 157, ал. 1, т. 2 от КСО, не са достатъчни да посрещат разходите за увеличената пенсия. *ДБРБ ще бъде натоварен да участва и в индексирането на увеличената пенсия.* При други равни условия допълнителната пенсия от пенсионните фондове на БОК/Д зависи от тяхната доходност, докато индексацията на увеличената пенсия от фонд „Пенсии“ зависи от средния осигурителен доход в страната и от инфлацията по силата на т.нар. швейцарско правило въведено отново у нас със Закона за държавния бюджет за 2014.

4.4.3. ДФГУДПС ще бъде финансиран със сумата на прехвърлената му партида от осигуреното лице, въпреки че този източник на постъпления *не е предвиден в глава трета на неговия закон.* Съобразно своя закон ДФГУДПС може да инвестира тези средства и извлича доходност от тях. В случай, че осигуреното лице приложи правата си по чл. 124а от КСО, задължението на Фонда е да възстанови само сумата на прехвърлената му партида, *доходност от тази лична партида е остава като доход за ДФГУДПС. Това е другата страна на щетата върху собствеността на осигуреното лице, посочена в т. 4.2.2.*

4.4.4. Освен посочените дотук нарушения на общите конституционни права, оспорваните текстове *нанасят щети на пенсионните фондове, управлявани от частните ПОК/Д, защото ги принуждават спешно, извън техните планове и актюерски разчети да продават активите на лицата, които са избрали да променят допълнителното си осигуряване. Тази спешност намалява пазарната цена на активите и нарушава общата доходност на ПОК/Д.* Тъй като осигуреното лице получава личната си партида с обявената до момента доходност, *генерираната след спешната продажба на активи загуба, остава за сметка на целия пенсионен фонд, управляван от ПОК/Д.*

5. *Заключението от анализа на рисковете и щетите за конституционните гаранции на гражданите и за защитените от КРБ общите права е, че чл. 4б, чл. 4в и чл. 124а на КСО са противоконституционни.*



## Становище

**Относно измененията на чл. 4б и чл. 4в от КСО, ДВ, бр. 61 от 2015 г., в сила от 15.08.2015 г., за съответствието им с Конституцията, Решенията на Конституционния съд, ДФЕС, вътрешното законодателство на страната**

*Проф. д-р Екатерина Михайлова, Нов български университет*

Измененията на КСО (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), по силата на които са създадени новите чл.4б и чл.4в, уреждат избор за промяна на осигуряване от допълнително задължително пенсионно осигуряване в универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии" и във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", както и избор за промяна на осигуряване от допълнително задължително пенсионно осигуряване в професионален пенсионен фонд във фонд "Пенсии". С новия чл.124а се регламентира избора за възобновяване осигуряването на лицата по чл.4б и чл.4в в универсален пенсионен фонд или в професионален пенсионен фонд, поради което следва да се разглеждат и трите разпоредби и връзката между тях, а и трите са предмет на искането от страна на ВАС за произнасяне от КС относно тяхната конституционност.

### ***1. История на промяната в законодателството***

За да се дадат отговори на въпросите, доколко приетите нови разпоредби на КСО противоречат на Конституцията и законите, следва да се проследи и процеса, довел до тяхното приемане, тъй като това ще осветли мотивите за приемането им, което е от значение съгласно изискванията на Закона за нормативните актове (ЗНА) .

Първият опит за промяна на установената пенсионна система се прави през 2010г. (ДВ, бр. 100 от 2010 г.), когато със създаването на нов § 4а от преходните и заключителни разпоредби на КСО се приема средствата от индивидуалните партии да се прехвърлят във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване. Тази нова правна конструкция е обявена за противоконституционна с решение № 7 от 2011 г. по к.д.№ 21 от 2010г.

Следва изменение на КСО (ДВ, бр. 107 от 2014 г.), с което се създава нов чл.4б. Според него, при първоначално възникване на основание за осигуряване в универсален пенсионен фонд в едногодишен срок от възникване на основанието, лицата могат еднократно да изберат да се осигуряват в универсален пенсионен фонд. В случай, че лицето не подаде заявление за осигуряване в универсален пенсионен фонд в едногодишния срок, осигуряването е само във фонд "Пенсии" с увеличена осигурителна вноска с размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд. Дава се възможност на лицата, които вече се осигуряват в универсален пенсионен фонд да могат еднократно да изберат да се осигуряват само във фонд



"Пенсии" с увеличена осигурителна вноска с размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд.

Направеното изменение е внесено между първо и второ четене на Законопроекта за бюджета на държавното осигуряване за 2015г., поради което не е снабдено с мотиви, каквото е изискването на ЗНА за внасянето на законопроекти в Народното събрание. По време на дискусиите в пленарно заседание от страна на финансовия министър е заявено, че съществуват съмнения дали пенсионният модел, който е въведен преди 15 години следва да се разглежда безкритично, а така също и че не съществува пълна сигурност дали една такава промяна в бъдеще ще доведе до повишаване на доходите на осигуряващите се лица. Затова се предлага законът да остави решението на пенсионния модел в ръцете на осигуряващите се. Поради силно негативните реакции към предложените разпоредби, за това че с тях се извършва ревизия на съществуващия пенсионен модел, още по време на парламентарния дебат се анонсира, че ще се подготви последваща промяна в КСО.<sup>1</sup>

Така се стига и до изменението от 2015г. на КСО (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), което е предмет на настоящия анализ. В мотивите към внесенния законопроект се заявява, че се доизграждат направените от 1 януари 2015г. промени, като липсват аргументи, свързани със законосъобразност за извършваната промяна. Единствените доводи са за целесъобразност, като се развиват предполагаеми схеми за доходност до 2025г. от ДОО без да са посочват никакви гаранции за постигане на позитивен ефект. Твърди се, че не се променя създадения тристълбов пенсионен модел.<sup>2</sup>

И при трите изменения на КСО прозират целите на вносителите да се отнеме финансов ресурс от индивидуалните партии на осигурените по допълнителното задължително осигуряване, който да премине в държавното обществено осигуряване (ДОО), да постъпи в Сребърния фонд и да служи за намаление на държавния дълг и за намаление на дефицита по консолидираната фискална програма.

---

<sup>1</sup> Стенографски дневник, 43 НС, 19 декември 2014г.

Министър Владислав Горанов: *Нека да не се кълнем в единия или в другия модел. Нека тази отговорност за информирано решение да я прехвърлим на българските граждани. Защо? Защото няма надежден метод да можем да оценим дали през целия период на осигуряването на младия финансов министър Владислав Горанов натрупаните средства в неговата индивидуална партида и реализираните през периода на неговото осигуряване средства ще бъдат толкова, по-малко или повече от тези 29%, които премиерът Борисов, роден на 13 юни 1959 г., гарантирано ще получи. Аз мога да получа и повече от него. Може той да получи по-малко, може да сме равни...*

*Аз поемам ангажимент като финансов министър и докато съм такъв, тези средства да не ме провокират за по-големи разходи. Тези средства да отидат единствено и само за намаление на държавния дълг и за намаление на дефицита по консолидираната фискална програма.*

Тези пари не са за харчене, те са спестени и нека да останат спестени. Но вместо да поемаме нови дългове, ако хората решат да разчитат на държавното обществено осигуряване, преимуществено пред универсалните фондове, най-големият риск, колеги, е, че ще се наложи атрактивността на универсалните пенсионни фондове гарантирано да нарасне. В противен случай, след години, ако се окаже, че заради икономическа конюнктура, заради демографска ситуация средствата в универсалните пенсионни фондове са толкова, че аз ще получа по-ниска или по-голяма пенсия от този, който се е осигурявал, без да бъде принуждаван насила от държавата да стои в универсалния фонд, тогава със сигурност държавата ще трябва да плати и сметката в държавното обществено осигуряване, както сега плаща с милиарди от данъци, и сметката в универсалните пенсионни фондове.

<sup>2</sup> Стенографски дневник, 43 НС, 2 юли 2015г.



## **2. Направеното изменение на КСО от 2015г. извършва по същество смяна на модела на общественото осигуряване, който е въведен в България.**

Конституционната разпоредба, която урежда тази материя е чл. 51, ал.1, според която гражданите имат право на общественото осигуряване и социално подпомагане. Според практиката на КС правото на пенсионно осигуряване, като вид социално осигуряване принадлежи към основните права на гражданите и е неотменимо. Конституционната разпоредба не определя реда и условията за неговото възникване и осъществяване, а оставя това на закона - решение №21 от 1998г. по к.д. №18 от 1997г.

Законът, първоначално с Кодекса за задължително осигуряване от 1999г., а в последствие с Кодекса за социално осигуряване от 2003г., създава *стълбова* осигурителна система.

Структурата на общественото осигуряване е:

**Основно общественото осигуряване (държавно общественото осигуряване):** задължително и доброволно (за определена категория лица – например работещи пенсионери и др.);

**Допълнително общественото осигуряване (частно осигуряване):**

- ✓ *Задължително пенсионно осигуряване;*
- ✓ *Доброволно пенсионно осигуряване: пенсионно и за безработица.<sup>3</sup>*

Структурата на общественото осигуряване е очертана още в чл.1 на КСО, където законодателят ясно е разграничил различните видове осигуряване. Той е извел в различни точки, съответно т.1 държавното общественото осигуряване и т.2 допълнителното социално осигуряване, като в т. 2 са описани различните му видове. По този начин още в първия член на закона се прави ясно разграничение, от което *заключението е, че държавното общественото осигуряване и допълнителното осигуряване не следва да се смесват.*

Държавното общественото осигуряване (ДОО) се управлява от Националния осигурителен институт (НОИ), който е специализиран публичен орган. То се осъществява от публични фондове, изградени на разходнопокривен принцип.<sup>4</sup> При него се осигуряват задължително лицата, които са задължително осигурени за всички или за определени социални рискове – чл.4 КСО. То образува *първият стълб* на тристълбовата пенсионна система. В първия стълб, се осигуряват *задължително* за пенсия всички лица, които осъществяват трудова дейност. Основното, държавно

<sup>3</sup> Мръчков, В., Осигурително право, С.2014, с.107-108

<sup>4</sup> За разходнопокривната система вж. Йосифов, Н., Трудово и осигурително право, С.2007, с.255 - „При разходнопокривната система набирането на финансовите средства, необходими за покриване разходите на общественото осигуряване, се извършва преди всичко от осигурителните вноски, както и от други постъпления във фондовете на общественото осигуряване. При тази система набраните средства не се капитализират. В края на всяка календарна година се установяват постъпленията от осигурителни вноски и други източници на постъпления и направените разходи за материални обезпечения, разходи за управлението на системата и т.н. За нормалното функциониране на разходнопокривната система и нейната финансова стабилност, от една страна, е необходима значителна по брой постоянно работеща част от населението с оглед постъпване на приходи от осигурителни вноски в осигурителните фондове. От друга страна, са необходими точни актюерски разчети.“



задължително пенсионно осигуряване, предоставя *минимално необходимата* пенсионноосигурителна закрила на най-широк кръг лица. То се приема за *основно държавно* обществено осигуряване, т.е. *не само се създава от държавата, но и се управлява непосредствено с нейното активно участие*. Важна особеност на ДОО е *бюджетната уредба* и определеност на неговите парични средства, поради което всяка календарна година се приема от Народното събрание закон за бюджета на държавното обществено осигуряване, в който се включват бюджетите на фондовете в ДОО и на НОИ.

*Допълнителното обществено осигуряване, частното осигуряване, се осъществява чрез специфични правни механизми, като на основата на капиталопокривния принцип се създават а/ фондове за допълнително осигуряване и участие на осигурените лица; б/ осигурителни акционерни дружества, регистрирани по Търговския закон, лицензирани за извършване на дейност по допълнително осигуряване и на базата на издадено разрешение по ред, установен от КСО.*

Законодателят съвсем ясно е поставил в различен правен режим начина, по който да се осъществява и функционира основното (държавното) и допълнителното (частното) осигуряване. Характеристика на допълнителното обществено осигуряване е отношението му към основното (държавното) осигуряване. *Него то допълва, а не конкурира*. Така осигуряването става по-голямо по обхват, а и осигурителната закрила по-надеждна и по-силна. Втората характеристика на допълнителното осигуряване е, че то е *частно*. Осигурителните средства са частни, те са частна собственост на осигурените лица, частни са и капиталовите средства в осигурителните АД, които се създават.<sup>5</sup>

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване представлява *допълнителна* пенсионноосигурителна закрила на лицата, включена в системата на основното задължително осигуряване и образува *вторият стълб на пенсионното осигуряване*. На допълнително задължително пенсионно осигуряване не подлежат всички осигурени по основното задължително осигуряване, а само лицата, определени от закона с оглед критерии възраст и характер на труда.

*Третият стълб на пенсионното осигуряване* е допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, в който може да се осигурява всяко лице, навършило 16 години.

*Трите стълба* функционират при различни *принципи*.

За допълнителното задължително пенсионно осигуряване са типични следните принципи:

- ✓ Осъществяване на основата на сключен договор между осигуреното лице и пенсионноосигурителното дружество;
- ✓ задължителност на участието;

---

<sup>5</sup> Мръчков, В., Осигурително право, С.2014, с.360 и сл.; Шотлеков, И., Допълнително пенсионно осигуряване – реалности и перспективи, в: Юбилеен сборник посветен на 80-годишнината та проф. д.ю.н. Васил Мръчков, С.2014, с.456



- ✓ юридическа самостоятелност на пенсионноосигурителното дружество и на универсалните и на професионалните пенсионни фондове;
- ✓ прозрачност, разделност и изключителност на дейност;
- ✓ разрешителен режим и държавно регулиране;
- ✓ задължителна периодична отчетност и разкриване на информация;
- ✓ лоялна конкуренция между пенсионноосигурителните дружества;
- ✓ представяване интересите на осигуреното лице, посредством Попечителски съвет.<sup>6</sup>

При *основното*, държавното обществено осигуряване, т.е. това от първия стълб, действа принципът на *обществената солидарност* - чл. 3 КСО. *Допълнителното осигуряване*, е изградено на принципа на *персоналност* - чл.128, чл.234, чл.286 КСО.<sup>7</sup>

Съществува разлика и относно начинът, по който *възникват правоотношенията* в различните видове обществено осигуряване. При задължителното, *държавното обществено осигуряване*, то възниква по силата на закона - лицата започват да упражняват трудова дейност – чл.10 КСО. При *доброволното обществено осигуряване* правоотношението възниква със сключването на осигурителния *договор* – чл.124 КСО.<sup>8</sup>

Направеното изменение със създадените разпоредби на чл.4б, чл.4в и чл. 124а от КСО *променя из основи създаденият тристълбов пенсионен модел, функциониращ повече от 15 години*. Това е така защото:

- ✓ Доброволното, макар и задължително обществено осигуряване, при промяна на осигуряването на лицето от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", или от професионален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", *загубва характера си на индивидуалност и персоналност*. Изискването на чл.128 КСО, което въвежда индивидуален осигурителен номер и индивидуална осигурителна партида за всяко лице *няма да може да бъде осъществено*, тъй като средствата от индивидуалната партида постъпват в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионна система (т.н. Сребърен фонд) – чл.129 КСО и Наредба за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителните осигурителни вноски, вноските за фонда „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и обмен на информация (ДВ. бр.68 от 4 септември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.5 от 19 януари 2016г.). Те се вливат в средствата на държавното обществено осигуряване и стават деперсонализирана парична маса. Според чл. 22, ал.1 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система средствата на фонда се използват единствено за инвестиране с цел извличане на доходност и трансфериране на средства за бюджета на държавното обществено осигуряване за покриване на разходи за пенсии на фонд „Пенсии“, съответно на фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, както и за възстановяване на прехвърлени средства в случаите по чл. 129, ал. 14 от КСО, включително за разходи за пенсии при отпускане на пенсия по дял първи на

<sup>6</sup> Андреева, А., Йолова, Г., Трудово и осигурително право, С.2014, с.292-293

<sup>7</sup> Средкова, К., Осигурително право, С.2006, с.100

<sup>8</sup> Средкова, К., Осигурително право, С.2006, с.265



КСО на лица, за които са преведени средства за фонда съгласно чл. 129, ал. 12 и 13 от КСО. *Т.е., следва да се направи изводът, че средствата на осигуряващите се попадат под действието на принципа на солидарността, върху който е изградено осигуряването в ДОО.*

- ✓ Осигурените лица, които избират преминаването към фонд „Пенсии” в ДОО *губят доходи*, които според чл.176 КСО могат да бъдат получени от инвестирането в държавни и общински ценни книжа, акции, облигации, банкови депозити, инвестиционни имоти, дивиденди, лихви, и др. По този начин се губят възможностите, които дават частното осигуряване чрез капитализирането на средства. Също така на основата на чл.129 ал. 12 – 19 от КСО и Наредбата за реда за избор на осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителните осигурителни вноски, вноските за фонда „Гарантирани вземания на работниците и служителите и обмен на информация“ (Наредбата), *средствата на осигуряващите се допълнително*, които избират да променят осигуряването си по чл.4б и 4в *ще спрат да носят каквато и да е доходност*. Сребърният фонд функционира на принципа на стабилността (той е ограничен във възможностите за инвестиции – чл.13 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система), а не на доходността.

- ✓ Осигурените лица *загубват възможността за наследяване* на средствата от допълнителното осигуряване, тъй като се променя характера на осигуряването. Техните средства, преместени в ДОО загубват частнособственически си характер, поради което не могат и да се наследяват.

- ✓ *Променят се правоотношенията* между осигурител и осигурен. Частноправните елементи в режима на доброволното осигуряване се заменят с отношения само на основата на закона. Договорът е задължителен елемент за възлагане на управлението на средствата на осигуряващия се на пенсионноосигурителното дружество. Осигуреното лице има право да избере пенсионноосигурително дружество, тъй като набраните средства в индивидуалната му партида са предназначени за него с цел материално обезпечаване при настъпване на осигурителен случай. Управлението на средствата от пенсионноосигурителното дружество не ги прави собственост на дружеството – решение №7 от 2011г. по к.д. № 21от 2010г. При промяна на осигуреното лице по чл.4б и чл.4в КСО договорните отношения отпадат, а средствата се управляват от публични институции и се отчитат по Закона за публичните финанси.

- ✓ Осигурените лица *загубват правото на информация* за средствата си - чл. 173 от КСО се отнася само за доброволното осигуряване, при което се предоставя безплатна информация за натрупаните средства по индивидуалната му партида, за доходността от тяхното управление и за произтичащите от набраните средства пенсионни права. При преминаването на средствата в НОИ такава информация вече не би могла да се получава поради деперсонализирането на паричната маса.<sup>9</sup> В потвърждение на този извод е и Наредбата, според която събраните по сметките средства се централизират ежедневно.

<sup>9</sup> [http://www.assoc.pension.bg/news/297@fbg\\_Pismo\\_%20NOI\\_BADDPO\\_14%2009%2015.pdf](http://www.assoc.pension.bg/news/297@fbg_Pismo_%20NOI_BADDPO_14%2009%2015.pdf)

Писмо на Управителя на Националния осигурителен институт (изх. № 1029-40-1786#7/14.09.2015 г.) до Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО), в което се



✓ Осигуряващото се лице *губи и правото да търси имуществена отговорност от пенсионноосигурителното дружество* за загуби, настъпили в резултат на недобросъвестно изпълнение на своите задължения по отношение управлението и представяването на съответните пенсионни фондове - чл. 134 КСО. Основание за тази отговорност е сключеният договор между осигуреното лице и пенсионноосигурителното дружество или заместващото го служебно разпределение - решение №7 от 2011г. по к.д. № 21от 2010г.

✓ *Състоянието на пенсионноосигурителните дружества и пенсионноосигурителни фондове се поставя под риск.* При преместване на една категория осигуряващи се от пенсионните фондове на доброволното пенсионно осигуряване към ДОО се създава риск за тяхното функциониране, а дори и съществуване. Държавата преди повече от 15 години е създавала законови предпоставки за съществуването и организацията на тези дружества. С направените изменения *рязко се променя средата*, в която те ще трябва да се развиват.

Законодателят, не случайно, когато е създавал моделът за пенсионно осигуряване в България, е направил ясно разграничение между трите стълба. Предвидената възможност да може осигуряващият се във втория стълб да прехвърля индивидуалната си партия *само* към друг пенсионноосигурителен фонд е логична. По този начин се уреждат отношения от един вид и изборът е между сродни права. Новата правна уредба създава несигурност и за осигурителя и за осигуряващото се лице, и създава неяснота за последиците от приложението на правните норми.

**3. Направените с изменението от м. август 2015г. на КСО разпоредби на новите чл.4б, чл.4в и 124а противоречат на Конституцията на република България:**

**3.1. Противоречие на принципа на правовата държава - абз. 5 от Преамбюла и чл.4, ал.1 и ал.2 от Конституцията**

Абз.5 от Преамбюла на Конституцията прогласява, че в България се създава демократична, правова и социална държава. Чл.4, ал.1 и 2 от Конституцията регламентира, че република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната, а така също гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

### **3.1.1. Създаване на правна несигурност и нестабилност**

Противоречието с принципа на правовата държава се изразява заради нарушаването на принципа на правовата държава, който изисква от *законодателя да бъде последователен и предвидим*. В мотивите на решение №10 по к.д.№12 от 2009г. е прието, че принципът за правовата държава несъмнено детерминира и пряко засяга

---

казва следното: „липсата на нормативно установени изисквания за предоставяне на лицата на предварителна информация от НОИ за евентуалния размер на преизчислената им пенсия, съответно за предоставяне на информация от пенсионноосигурителните дружества за размера на средствата в индивидуалните им партии, становището на НОИ е, че не е налице законова празнота, която да изисква съответното решение, тъй като не се касае за сравняване и информиран избор между сродни права“.



упражняването на публичната власт от всички държавни органи. Той обвързва и законодателят при осъществяването на неговата дейност. Затова в мотивите на решението се казва, че в сферата на законодателната дейност принципът на правовата държава се проявява като изискване към действащите закони не само и не толкова с оглед процедурата на приемане и външното им оформяне, но и от гледна точка на тяхното съдържание и мястото им в правната система... И още от мотивите: Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде *последователен и предвидим*, да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба. Поради това преценката относно *параметрите и съдържанието на нормативната уредба следва се съобразяват с предписанията на Конституцията и следващите я конкретни разпоредби на Закона за нормативните актове*, доколкото те съдържат едни или други изисквания, които тъкмо предвид принципа на правовата държава законодателят е длъжен да спазва. *Законът за нормативните актове в чл. 26 изисква законодателството да се извършва на принципа на стабилността.*

*Направените изменения на КСО, както се отбеляза по-горе (виж т.2) сменят модела на пенсионното осигуряване, поради което се явяват в нарушение на принципа на правовата държава, тъй като създават нестабилност и непредвидимост.*

Създаденият в България тристълбов модел за пенсионно осигуряване е съобразен с Конституцията и изискванията на закона, като това се отнася и за задължителното допълнително пенсионно осигуряване - решение №5 от 2000г. по к.д. № 4 от 2000г. В това решение КС е приел, че създаденият модел ще обезпечи напълно правото на обществено осигуряване на гражданите и от съображения за осигуряване на по-висок жизнен стандарт на пенсионерите чрез предоставяне на допълнителна пенсия. КС приема, че тя е в интерес на гражданите и са дадени достатъчно законови гаранции за изплащане на пенсиите им.

Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г. също посочва като елемент на правовата държава, правната сигурност. Според него “Правова държава” означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и **правна сигурност**.” Решение №7 от 2011г. по к.д. № 21 от 2010г. също извежда като изискване за създаването и утвърждаването на правовата *стабилност* на правната уредба. Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011г. ясно приема, че принципът на правовата държава изисква *правна сигурност и предвидимост*, при която политическата воля и управленските решения дължат подчинение, така че да се гарантира *предсказуемост*. В същата насока е и решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6 от 2015 г., според което със закон следва да се осигури дължимата *правна сигурност, предвидимост* и гаранции за спазването на основните права на гражданите.

Неколкократно КС се е занимавал и с въпроса за конкуренцията между справедливостта и стабилността на социалната закрила, за това, че ефектът от заложените реформи трябва да е предвидим във времето. Не съществува спор, че предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика, като признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава. КС приема, че това изискване не следва да се абсолютизира, но казва в мотивите си, че



допускането на съществени изменения в социалната сфера може да се прави в периоди *на преход или кризи* - решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15 от 2011г. Направените изменения през 2015г. не са нито в период на преход, нито в период на криза. Освен това съвременната конституционна държава не допуска социалната държава да се развива за сметка и в ущърб на правовата държава, като я обезсмисля, поради което законодателят не следва да поставя съображения в полза на социалната държава да вземат връх над принципа на правовата държава (вж. особено мнение на Е. Д. по решение № 7 от 2011 г. по к.д. № 21 от 2010 г.).

Измененията на пенсионния модел, които са предмет на това становище, се правят след действащ в рамките на 15 години един осигурителен модел, при който едно поколение от граждани е започнало да се осигурява при него. Този модел сега се променя. Всичко това поставя пред неизвестност и стабилността, и сигурността на осигурявания се, а така също и на осигурителите. Създадените правни норми не гарантират по никакъв начин справедливост, но гарантират със сигурност *несигурност и нестабилност*. Така се нарушава конституционният принцип за правовата държава, тъй като е правно недопустимо извършването на такава рязка промяна, която нарушава принципите на предвидимост, сигурност и стабилност.

***3.1.2. Основните обществени отношения, свързани с правото на осигуряване, трябва да бъдат уредени със закон, а не с подзаконов нормативен акт***

Още с решение № 21 от 1998 г. к.д. № 18 от 1997 г. КС е постановил, че тъй като разпоредбата на чл.51, ал.1 от Конституцията прогласява правото на обществено осигуряване към основните права на гражданите и то е неотменимо, реда и условията за възникването и осъществяването му следва да бъде уредено от закон. В същата посока е и решение № 5 от 2000г. по к.д. № 4 от 2000г.

От горното следва изводът, че осъществяването на права, каквото е и правото по чл.4б и 4в КСО, следва да се уреди детайлно в закон, а не в подзаконов нормативен акт, а още по-малко от министъра на финансите, както предвижда чл.179, ал.3 ДОПК и чл.129, ал.18 и ал.19 от КСО. Редът и начинът за прехвърляне средствата на осигуреното лице, както и обменът на информация, редът и начинът на отчитане на операциите, са от съществено значение и за осигурявания се, и за осигурителите. Според чл. 3 от ЗНА законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения. Втората алинея на същия член показва кога и за какво се издават подзаконовите актове, а именно - за уреждане на *другите отношения* по тази материя. Разпоредбите на чл. чл.129, ал. 12 – 15 КСО, за които е предвидено да се издаде наредба и да се уредят от министъра, са свързани с уреждането на конституционните права на гражданите, каквото е и правото им на пенсионно осигуряване, т.е., те следва да се уредят със закон. Създадените норми на чл.4б, 4в, и 124а противоречат на разпоредбите на ЗНА, както и на Конституцията, което води до нарушаване на принципа на правовата държава.

Практиката на КС е последователна в тази посока. Решение №10 от 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г., казва, че когато Народното събрание приема закон, преценката му относно параметрите и съдържанието на нормативната уредба съгласно принципа на



правовата държава не може да не се съобразява с предписанията на Конституцията и следващите я конкретни разпоредби на Закона за нормативните актове, доколкото те съдържат едни или други изисквания, които тъкмо предвид принципа на правовата държава законодателят е длъжен да спазва. Ето защо поначало законодателят може да преценява дали и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, но като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията и на Закона за нормативните актове. Едно от последните решения на КС, решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6 от 2015 г., постановява, че *липсата на законова уредба* на основни обществени отношения противоречи и на принципа за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията, тъй като се възлага на орган на изпълнителната власт да осъществи дейност, която е от компетентността на Народното събрание, както и противоречи и на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като държавата се управлява според Конституцията и законите на страната, които са основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществени отношения.

### ***3.1.3. Неясноти в закона и вътрешни противоречия***

Изменението на КСО, въпреки заявките на създателите на новите чл.4б, 4в и чл.124а, не гарантира „свободен избор“ за осигуряващия се. Правото на информация за лицата в КСО се съдържа в разпоредбата на чл.173, но тя се отнася само докато лицето се осигурява в допълнителното (частното) осигуряване – само докато има индивидуална партида. Това право на информация е предоставено и на наследниците на осигуреното лице. С преминаването на средствата в ДОО се загубва персонализацията и съответно, загубва се и правото на информация. Нещо повече, тя става и невъзможна да бъде предоставена от Сребърния фонд. Освен това, когато лицето изрази съгласие за прехвърляне на осигурителните си вноски на ДОО, то не знае и няма информация дали ще има увеличение на размера на личната му пенсия за осигурителен стаж и възраст, и ако има такова увеличение, какъв ще бъде неговия размер. Осигуреното лице няма да има информация и при хипотезата на чл.124а. Нито в КСО, нито в Наредбата, такова право му е гарантирано. Съществуват само разпоредби за механизма и информацията, която си разменят НАП, НОИ, Сребърният фонд, пенсионноосигурителните дружества, но не и предоставянето на информация на осигуряващото се лице. Затова, ако бъде направено искане за прехвърляне на основание чл.4б, 4в и 124а от КСО, то това действие ще е неинформирано, което прави избора не свободен. Свободен би бил, само ако се основава на информираност, при която знае действителното състояние и на своите средства, и на условията, при които те ще се окажат в бъдеще. Това би следвало да се уреди подробно в закон – например при предприемане на действия по чл.4б и 4в от КСО на лицето да се предоставят в срок данни за неговите набрани парични средства към момента на депозиране на искането, както и в същия срок НОИ да предостави на лицето данни за преизчислената пенсията и др. Това законодателят не е направил.

Създадените текстове са неясни. В чл. 4б, ал. 2 е предвидено допълнително условие - лицата могат да упражнят правото си на избор след изтичане на 1 г. от избора им по чл. 124а, т.е., да възобнови осигуряването си отново в допълнителното осигуряване. Последното пък може да се упражни не по-късно от 5 г. преди пенсиониране и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст (чл. 124а, ал. 1). Същевременно в



чл. 124а, ал. 2 се посочва, че това право се упражнява след 1 г. от избора по чл. 4б, ал. 1, т.е., явно веднъж променен начинът на осигуряване, може да се извърши нова промяна, като поне 1 г. средствата ще престоят в т. нар. "Сребърен фонд". Взаимното препращане между чл. 4б и чл. 124а създава объркване и крие риск осигурените лица да не са наясно с правата си – как, в какви срокове и в какъв обем могат да ги упражнят.

Освен това систематичното място на чл. 4б и чл. 4в, не е в Част Първа на КСО, където се урежда ДОО. Те би трябвало да са в частта за допълнителното задължително пенсионно осигуряване. Използваният израз „избор за промяна на осигуряване“ е неясен и съдържа тавтология, доколкото промяната на осигуряването е избор от страна на лицето и е напълно излишно да се подчертава, че изборът е за промяна на осигуряването. Това се отнася и за наименованието на чл. 124а „Избор за възобновяване на осигуряването“. По този начин са нарушени изискванията на чл.9, ал.1 от ЗНА, според който разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, *точно и ясно*.

Предвидената възможност за прехвърляне на средствата в Сребърния фонд дава възможност прехвърлените средства, предназначени за фондовата организация на пенсионната система, да се отклоняват и да покриват други публични задължения. В решение № 2 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2013 г. КС отбелязва, че неколккратно в свои мотиви е правено разграничение между бюджетни средства и средства с целево предназначение, тъй като е различен правният режим на двата вида средства и при набирането, и при разходването средствата. (Решение № 14/2000 г. по к.д. № 12/2000 г. и Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г.). В същото решение КС заявява, че е нарушен принципът на правовата държава когато се *създава неяснота* къде постъпват и как се разпределят целево платените от задължените лица осигурителни вноски и че смесването на осигурителните вноски помежду им, както и с постъпленията от данъци, създава определен риск практически да не бъдат използвани по предназначението, за което са внесени. Според КС това създава реални предпоставки за накърняване на конституционно установените права на гражданите на социално и здравно осигуряване. Освен това, съображенията за целесъобразност не могат да служат като основание за ограничаване на основни конституционни права дори и на един отделен гражданин. (Решение № 14/2000 г. по к.д. № 12/2000 г.). Създадените нови разпоредби на чл.4б и 4в от КСО *създават неяснота* относно постъпването и разпределянето на средствата, поради което се явяват в нарушение на принципа на правовата държава, затова противоречат на Конституцията.

Чл. 4, ал.2 от Конституцията поставя като изискване за правовата държава да се гарантират достойнството и правата на личността и да се създадат условия за свободно ѝ развитие. *Законът, освен че е създал противоречиви и неясни разпоредби, е и непълен. Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4 от Конституцията.* Както се отбеляза по-горе принципът на правовата държава би могъл да се спази само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения - решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16 от 2011г., решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г., решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 94 г., решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г., решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6 от 2015 г.



Следователно създадените нови разпоредби на чл.4б, 4в и 124а на КСО противоречат на конституционната разпоредба на чл.4 от Конституцията.

### ***3.2. Противоречие с правото на собственост - чл. 17, ал.1 и ал.3 от Конституцията***

Чл. 17, ал.1 от Конституцията регламентира, че правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона, а в третата алинея е прогласено, че частната собственост е неприкосновена.

В решение № 7 от 2011 г. по к.д. № 21 от 2010 г. КС приема, че средствата по индивидуалните партии се капитализират поотделно, образуват сума, с която осигуреното лице участва в инвестициите, като натрупаните средства запазват своята самостоятелност и индивидуалност по личните партии на осигурените лица, че "те са негови собствени парични средства". Средствата по индивидуалните партии са частна собственост, което произтича и от сключването на осигурителен договор между осигурения и пенсионноосигурителното дружество, което подчертава частноправните елементи в режима на това осигуряване. Управлението на средствата от пенсионноосигурителното дружество не ги прави собственост на дружеството. Затова и изменението на КСО от 2015г. предвижда, че прехвърлянето на средствата може да стане само по изрична заявка на осигуреното лице, т.е., признава се от законодателят, че собственик на тези средства е осигуреното лице и само то би могло да се разпорежда с тях.

При упражняване на правомощието по чл.4б и чл.4в КСО осигуреното лице прекратява осигурителното си правоотношение с пенсионното осигурителното дружество. По правната си същност това е преобразуващо, или потестативно право на лицето. *Частноправните отношенията* между осигуряващия си и осигурителя се преобразуват в отношения между осигуряващия се и публичен орган, какъвто е НОИ. Договорните отношения се прекратяват и се създават правоотношения само на основата на закона. Това са радикалните правни последици при извършването на действие на основата на чл.4б и 4в от КСО. При предприемане на такова действие лицето загубва собствеността си върху набраните средства по личната партия и тяхната доходност. Те се вливат в средствата на фондовете на ДОО, стават част от тяхната обща, деперсонализирана парична маса. Освен това на основата на чл.129 от КСО средствата, частна собственост на осигурените лица, ще се прехвърлят в Сребърния фонд, който е с целево предназначение - за „постигане и гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система“, като това се обезпечава „чрез акумулиране, инвестиране и трансфериране на допълнителни средства към бюджета на ДОО за фонд "Пенсии". Т.е., собствеността на осигуряващият ще се загуби и ще се превърне в средство за „постигане и гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система“.

Поради загубата на собственост, осигуреното лице губи и *правото на наследяване, правото на информация, правото да търси отговорност от осигурителя.* (виж т.2) Това е подчертано и в цитираното решение №7 от 2011г. на КС, според което „с прехвърлянето на средствата от индивидуалните партии на лицата във фонд „Пенсии” на държавното обществено осигуряване се накърнява резултатът (включително и доходността) от дейността на пенсионноосигурителните дружества по



инвестиране на средствата за тези лица, като се елиминира много съществен механизъм на допълнителното задължително пенсионно осигуряване, а именно инвестиционната политика на дружеството и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността”.

Осигуряващото се лице, ако предприеме действия по чл.4б и чл.4в КСО, ще загуби частната си собственост на тези средства без да има гарантирана от закона информация, точна и сигурна, за очакваното увеличение на пенсиите им при тяхното преизчисляване. (виж 3.1.3.) Средствата на осигуряващото се лице ще попаднат в първия стълба на пенсионната осигурителна система, където действа разходопокривния принцип, липсват индивидуални партии и действа солидарния принцип, според който средствата се преразпределят спрямо нуждите на наличните пенсионери.

Следователно прехвърлянето на натрупаните осигурителни вноски е недопустимо и противоконституционно посегателство върху правото на частна собственост – осигуряващият губи собствеността си при това с неясни последици за в бъдеще, нарушение на чл. 17, ал.1 и 3 от Конституцията.

### ***3.3. Противоречие с правото на свободната стопанска инициатива - чл.19 ал.1 от Конституцията.***

Чл. 19, ал.1 от Конституцията прогласява, че икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива.

КС вече веднъж категорично се е произнесъл за това, че създаването на правни норми, с които се прехвърлят средствата от индивидуалните партии от пенсионноосигурителните дружества към ДОО е антипазарна мярка, поради което нарушава чл.19 ал.1 от Конституцията. В мотивите на решение №7 от 2011г. на КС е казано:

„Член 19, ал. 2 от Конституцията изисква законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност...С прехвърлянето на средствата от индивидуалните партии...във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване се накърнява резултатът (включително и доходността) от дейността на пенсионно-осигурителните дружества по инвестиране на средствата за тези лица, като се елиминира много съществен механизъм на допълнителното задължително обществено осигуряване, а именно инвестиционната политика на дружеството и капитализирането на средствата по индивидуални партии с прибавяне на доходността. Това представлява антипазарна мярка, която нарушава чл. 19, ал. 1 от Конституцията - свободата на стопанската инициатива, т.е. пазарната свобода като основен принцип, върху който се основава икономиката на страната.

Създаването и утвърждаването на правовата държава може да се постигне чрез стабилност на икономическите субекти, гарантиране и запазване на условията за стопанска, в т.ч. и инвестиционна дейност... създава се несигурност за пенсионноосигурителните дружества и очаквания за възможни други промени в тази насока - нарушение на чл. 19, ал. 3 от Конституцията, който предвижда закрила от закона на инвестициите и стопанската дейност на българските и чуждестранни граждани и юридически лица.



Държавното обществено осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат самостоятелно и допълващо се място в пенсионната система, очертават тенденции на развитието ѝ при спазване на конституционните принципи в правната им уредба.“

Пенсионноосигурителните дружества се лишават от придобити права, което може да накърни правната сигурност в икономическата среда, в която действат, без това да е доказано наложително за защита на правата и законните интереси на осигурените. Няма гаранции, че средствата по индивидуалните партии ще бъдат управлявани по-ефективно от НОИ, а освен това държавата би могла да реализира социалната си функция и по друг начин. С това решение фактически се поражда възможност да се ликвидира част от създадения съобразно държавните изисквания пазар, което е несъвместимо със свободната стопанска инициатива, т.е. с пазарната свобода на гражданите и юридическите лица. Държавата трябва да осигури гаранциите за реализация на пазарната свобода. (особено мнение на съдиите В. С., Б. П. и Р. Н. по решение №7 от 2011г.)

По изложените съображения действащата уредба в чл.4б и 4в КСО е противоконституционна тъй като е резултат на нарушаване на мярата в отношенията между конституционно защитени ценности, при което свободната стопанска инициатива, т.е. пазарната свобода, е пожертвана заради предпролагаема защита на правото на социално осигуряване.

***3.4. Противоречие с правото на обществено осигуряване на гражданите и на равенството на гражданите пред закона - чл.6, ал.2, чл.51, ал.1, пред.1 от Конституцията.***

Чл. 6, ал.2 от Конституцията постановява, че всички граждани са равни пред закона, а чл. 51, ал.1, че гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане.

Както бе отбелязано по-горе, допълнителното задължително пенсионно осигуряване е конституционносъобразно. То е право на общественото осигуряване по чл.51, ал.1 от Конституцията, наред с държавното общественото осигуряване и допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, поради което механизмите и за неговото осъществяване се ползват от конституционната защита на основните права на гражданите.

Измененията на КСО от август 2015г. променят по същество модела на съществуващото дотогава пенсионното осигуряване. Новите разпоредби поставят в неравноправно отношение гражданите – за една част от тях то ще е тристълбово, а за друга – двустълбово. Това води до неравенство на гражданите пред Конституцията и закона.

С направените изменения се нарушава целият съществуващ повече от 15 години модел на пенсионно осигуряване, който в поредица решения на КС е признат за конституционносъобразен (вж. по-горе).

Разпоредбите на чл.4б, 4в и 124а от КСО се явяват в противоречие с чл.6, ал.2, чл.51, ал.1, пред.1 от Конституцията.



#### 4. Съответствие с ДФЕС

Под европейско осигурително право се разбират правилата, създадени в ЕС, които се прилагат за регулиране на осигурителните отношения между държавите-членки при движението на техните граждани от една държава в друга. Тези правила са насочени към хармонизация и координация на законодателството. Хармонизацията цели уеднаквяване на националните законодателства, като основно се използва преди всичко за еднаквото третиране в областта на общественото осигуряване. Координацията се изразява в правила за съгласуване на функционирането на националните осигурителни системи с цел гарантиране на осигурителните права на гражданите при запазване на особеностите на националните осигурителни системи. Така ще се предотвратят случаите на загуба на придобити осигурителни права или пък да има такива права и в двете страни. Поради това координацията се изразява в създаване на правила за съгласуване на националните осигурителни системи, без да се засягат техните вътрешни разпоредби относно собствените си граждани.<sup>10</sup>

Първичното право е Договорът за Европейската общност, според чийто чл.39 (предишен член 48) в рамките на Общността се обезпечават свободното движение на работници и чл. 42 (предишен член 51) Съветът приема такива мерки в областта на социалното осигуряване, каквито са необходими, за гарантиране свобода на движението на работници, като се приемат мерки за придобиване и запазване на социалните придобивки.

От вторичното право на ЕС най-съществено значение за осигурителните системи има Регламент № 883/2004, който замества съществуващият дотогава Регламент №1408/71 на Съвета.

Според Регламент (ЕО) № 883/2004 на ЕК за координация на системите за социална сигурност (Регламент № 883/2004) схемата за допълнително задължително пенсионно осигуряване се приема за законоустановена и подлежаща на координация в страните-членки. Изискването на Регламента е всички елементи на пенсионните схеми да са установени на ниво законодателство и освен това да се гарантира равно третиране на съответните лица съгласно различните национални законодателства.

Направеното изменение през август 2015г. на КСО повдигат въпроси относно координацията и равното третиране на осигуряващите се лица. Направената класификация съгласно Регламент № 883/2004 е при ясно регламентирана тристълбова осигурителна система. Промяната на тристълбовата пенсионна система ще направи неясно, а може би и невъзможно координирането, тъй като едно лице може да бъде в един момент във втория стълб, след което да премине към първия, а след това наново да се върне към втория.

По съществуто си извършената промяна води до отпадане на задължителния характер на втория стълб, което не е синхронизирано с европейските норми, което може да доведе до изключването им от механизма за координация на системите за социална сигурност, установен в Регламента.

---

<sup>10</sup> Средкова, К., Осигурително право, С.2006, с.592 и сл.



Следва да се приеме, че извършените изменения в КСО са в разрез с Регламент № 883/2004, който по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията и ДФЕС е акт с директно действие и е с приоритет пред вътрешното законодателство.