

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
София, бул. „Ал.Стамболийски“ № 18

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 184 КЗ 9/16

Дата 22.06.2016

изх. № 518
София, 22.06.2016 г.

ДО
Г-Н БОРИСИ ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
СОФИЯ

Приложено, изпращаме Ви допълване на искане от тричленен състав, Първа колегия на Върховния административен съд, по което е образувано Конституционно дело № 9/2016 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста

АДМ. СЕКРЕТАР!

/Н.Спасова/

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

До г-н Борис Велчев
Председател на Конституционния съд
На Република България

ДОПЪЛВАНЕ

на
И С К А Н Е

по което е образувано Конституционно дело № 9/2016 г.

от Тричленен състав, Първа колегия на Върховния
административен съд
гр. София, бул. "Александър Стамболийски" № 18
Съдии : Галина Христова, Таня Куцарова и Пламен Петрунов

По чл. 150, ал. II от Конституцията на Република България

За установяване на противоконституционност на чл. 4б, ал. 1;
чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване

Уважаеми господин Председател,
Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Административно дело № 12089/2015 г. по описа на трето отделение на Върховния административен съд е образувано по оспорването на Пенсионно осигурителна компания „Доверие“ АД, ЕИК 831190986 със седалище и адрес на управление гр. София, представлявано от изпълнителния директор Мирослав Маринов и председателя на Управителния съвет Даниела Петкова; по жалба на Пенсионно дружество „Алианц България“ АД, ЕИК 121050885 със седалище и адрес на управление гр. София, представлявано от изпълнителните директори София Христова и Страхил Видинов; по жалбата на Пенсионно осигурителна компания „ДСК - Родина“ АД, ЕИК 121507164 със седалище и адрес на управление гр. София,

представявано от изпълнителния директор Николай Марев и по жалбата на Пенсионно осигурително дружество „Бъдеще“ АД, ЕИК 131125704 със седалище и адрес на управление гр. София, представявано от изпълнителния директор Андрей Шотов СРЕЩУ Наредба за реда за избор за осигуряване, внасяне и разпределяне на задължителните осигурителни вноски, вноските за фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“ и обмен на информация, приета с ПМС № 233 от 31.08.2015 г., обн. ДВ, бр.68 от 04.09.2015 г., в сила от 01.01.2016 г. в частта на разпоредбите на чл. 1, т. 4, т. 5 и т. 8; чл. 4, ал. 6 и ал. 10; чл. 7, ал. 5 и чл. 10, ал. 6, а в останалата част - в сила от 04.09.2015 г.

Съгласно § 1 и § 2 от Заключителните разпоредби посочената Наредба се приема на основание чл. 179, ал. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и чл. 4б, ал. 4, чл. 4в, ал. 2, чл. 124а, ал. 4 и чл. 129, ал. 19 от Кодекса за социално осигуряване и влиза от деня на обнародването ѝ в "Държавен вестник" с изключение на разпоредбите на чл. 1, т. 4, 5 и 8, чл. 4, ал. 6 и 10, чл. 7, ал. 5 и чл. 10, ал. 6, които влизат в сила от 1 януари 2016 г.

Наредбата обхваща обществените отношения свързани с процеса на промяна на осигуряването вследствие на упражнени от осигурените лица права по чл. 4б, ал. 1; чл. 4в, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване и прехвърлянето на натрупаните средства от универсалните и пенсионните фондове към фондовете на Държавното обществено осигуряване и Държавния фонд за гарантиране на устойчивост на държавната пенсионна система, т. нар. „Сребърен фонд“. В тази връзка съдът е длъжен да прецени съответствието на оспорваната Наредба с нормите на материалния закон.

Настоящият тричленен състав на Първа колегия на Върховния административен съд намира, че е налице противоречие на нормите на чл. 4б, ал. 1; чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал. 1 от Кодекса за социалното осигуряване с принципа на правовата държава и принципите на недискриминация и неприкосновеността на собствеността, прогласени с разпоредбите на абз. 5 от Преамбюла на Конституцията на РБ и чл. 4, ал. 1 и ал. 2; на чл. 6, ал. 2; на чл. 17, ал. 1 и ал. 3; на чл. 19, ал. 1 и чл. 51, ал. 1, предл. 1 от Конституцията на Република България.

Съгласно чл.4, ал.1 от КРБ Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната, съгласно чл. 4, ал. 2 – Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

Ето защо с Определение от 27.05.2016 г., постановено по същото дело, на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията съдът спря производството по делото.

Чл.4б, ал. 1 - Осигурените в универсален пенсионен фонд лица имат право да изберат да променят осигуряването си от универсален пенсионен фонд във фонд "Пенсии", съответно във фонд "Пенсии за лицата по чл. 69", с увеличена осигурителна вноска в размера на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд не по-късно от 5 години преди възрастта по чл. 68, ал. 1 и ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст.

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

Чл.124а, ал. 1 - 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.

Членове 4б и 4в КСО създават нови субективни права на осигурените лица в допълнителното задължително пенсионно осигуряване в универсалния и професионален пенсионен фонд. Съдържанието на предоставените им права се състои във възможността на осигурените лица чрез „свободен избор“ да променят формата на осигуряването си като преминат във фонд „Пенсии“ на Държавното обществено осигуряване, което включва: преминаване с увеличена осигурителна вноска от 5 на сто от осигурителния доход на осигурените лица в универсалния пенсионен фонд по чл. 4б КСО (чл.157, ал. 1, т. 1, б. „в“), а за осигурените лица в професионален пенсионен фонд по чл. 127, ал. 2 КСО - с увеличена осигурителна вноска за работещите при условията на I категория труд - 12 на сто от осигурителните доходи, а за работещите при условията на II категория труд - 7 на сто от осигурителния доход. В този случай набраните средства по личните партии на осигурените се превеждат от съответния универсален и професионален фонд във фонд „Пенсии“, съответно във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ на ДОО и пенсията на лицето се

преизчислява от първо число на месеца, следващ месеца, през който е направен избора от осигуреното лице (§ 51, ал. 1 ПЗР на ЗИДКСО, обн. ДВ, бр. 61/2015 г., в сила от 15.08.2015 г.). Съгласно новата уредба в някои случаи осигурените лица при преизчисляването на пенсиите им, няма да получат увеличение или ще получат минимално такова, но със сигурност ще загубят натрупаните парични средства по личните им партии, които ще се „вляят“ в общия фонд на ДОО.

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията „Гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане“.

В защита на тази конституционна ценност в правовата държава законодателят, с изменението на Кодекса за социалното осигуряване (обн. ДВ, бр. 67 от 29.07.2003 г.), е въвел т. нар. „тристълбова структура на пенсионното осигуряване“:

Първи стълб, или основен - Държавно обществено осигуряване (ДОО), в който се осигуряват задължително за пенсия всички лица, които осъществяват трудова дейност;

Вторият - на Допълнителното задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО), по който се осигуряват задължително в Универсален пенсионен фонд осигурените лица, родени след 31 декември 1959 г., а лицата работещи при условията на I и II категория труд - в Професионален пенсионен фонд и

Третият - на допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, в който може да се осигурява всяко лице, навършило 16 години.

Държавното обществено осигуряване (ДОО) се осъществява от Националния осигурителен институт, като специализиран публичен орган, въз основа на принципите на задължителност и всеобщност на осигуряването; солидарност на осигурените лица; равнопоставеност; социален диалог при управлението на осигурителната система; фондова организация на осигурителните средства. Дейността по задължително обществено осигуряване се извършва на разходопокривен принцип. Средствата в ДОО се събират общо в една солидарна система на осигуряване; от източници, посочени в чл. 21 КСО и се разходват съгласно чл. 22 от същия кодекс.

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване, като дейност по набиране на задължителни пенсионноосигурителни вноски, управление на средствата във фондове за допълнително задължително пенсионно осигуряване и изплащане на допълнителна задължителна пенсия и на пенсия за ранно пенсиониране при настъпване на осигурителните случаи е въведено в Кодекса за задължителното обществено осигуряване (обн. ДВ, бр.

110 от 17.12.1999 г., в сила от 01.01.2000 г.). Осъществява се при условията и по реда на дял втори от кодекса - чл. 124-203; чл. 317-чл. 343 и чл. 351-354, чрез пенсионни схеми на капиталово покривен принцип на базата на дефинирани вноски, натрупвани и капитализирани в индивидуални партии на всеки осигурен. Средствата на осигурените лица не подлежат на заповест или на принудително изпълнение. Осигурените и пенсионният фонд не отговарят за задълженията на пенсионноосигурителното дружество, което го е учредило и го управлява. Натрупаните средства са на осигуреното лице, във вид и обем, определени от закона, но разпореждане с тях е възможно в определения от закона момент - настъпване на осигурен социален риск. Върху натрупаните средства по индивидуалните партии на осигурените лица, съгласно чл. 170 КСО, имат права наследниците им - преживелия съпруг, низходящите и възходящите по права линия. Средствата на пенсионния фонд се управляват от пенсионноосигурителни дружества, с които осигурените лица сключват договор. Пенсионноосигурителното дружество носи имуществена отговорност за претърпени вреди от неправилно, неточно и неефективно управление на пенсионния фонд, при недобросъвестно изпълнение задълженията и основание за тази отговорност е договорът или заместващото го служебно разпределение.

Допълнителното доброволно пенсионно осигуряване (ДДПО) е предмет на уреждане в дял трети на КСО (обн. ДВ, бр. 67 от 29.07.2003 г.). Осъществява се във фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми на базата на предварително определени в договора с пенсионноосигурителното дружество осигурителни вноски, на капиталовопокривен принцип и принцип на доброволност на участието.

„Преминаването“ от фондовете на ДЗПО към фонд „Пенсии“ на ДОО променя установената тристълбова структура на пенсионното осигуряване като се нарушава съотношението между първия, основен и втория - допълнителен стълб за задължително пенсионно осигуряване.

С приетия в края на 1999 г. КСО се създава уредба на националната пенсионна система, в която ДЗПО допълва основното държавно пенсионно осигуряване в ДОО с цел да се увеличи общият размер на пенсията на осигурените лица. Новата уредба превръща двата стълба от допълващи се в конкурентни, съперничаещи си един на друг, при което е налице реална опасност от ликвидиране на втория стълб, въпреки че съгласно чл. 1 КСО

правото на допълнително задължително осигуряване е самостоятелно, гарантирано от Държавата право.

Осигурените лица, реализирали права по § 51 от Допълнителните разпоредби на КСО, ще загубят възможността за капитализиране на средствата, за наследяване и т.н.

На следващо място - под формата на възможност за осигурените лица да променят осигуряването си, като преминат от универсален и професионален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ на ДОО, стои разпореждане със средствата по индивидуалните им партии, каквото право осигурените лица придобиват едва с настъпването на осигурителния риск (Решение на Конституционния съд № 7 от 31.05.2011 г., постановено по КД № 21/2010 г.).

Това е много сериозна промяна в зададения от законодателя модел на пенсионната система, който създава несигурност и непредвидимост, тъй като докато настъпи моментът на пенсионирането един модел, при който е започнало осигуряването, е трансформиран в друг и правилата рязко са се променили. Такава правна несигурност противоречи на правовата държава и на принципа на сигурността.

На следващо място, правото на избор по чл. 4б и чл. 4в КСО се упражнява от осигурените лица едностранно, с писмено изразяване на волята. От една страна с това волеизявление се прекратява съществуващото осигурително правоотношение на осигуреното лице с пенсионноосигурителното дружество, което управлява фонда. От друга се създава ново осигурително правоотношение между осигуреното лице и публичния осигурителен орган, което е със съществено различно съдържание - набраните и прехвърлени средства от индивидуалната партия на лицето загубват „индивидуалния“ си характер; лицето губи правото си на „собственост“ върху тях; губи и правата си по чл. 139 КСО; тези средства стават част от общата парична маса на фонд „Пенсии“ на ДОО, която се разходва на принципа на солидарността, върху който е изградено държавното обществено осигуряване; губи се доходността от инвестирането на средствата по личната партия в държавни и общински ценни книжа, акции, облигации, банкови депозити и др., от които нараства абсолютната номинална стойност на натрупаните парични средства. Това рефлектира и върху правото на свободна стопанска инициатива, тъй като се накърнява резултатността от дейността на пенсионноосигурителните дружества, възникнали по волята на законодателя.

Липсва правен механизъм, от който да се направи категоричен извод, че съгласието на осигурените лица по чл. 4б и чл. 4в е информирано съгласие, че изборът е свободен, тъй като преди да демонстрира съгласието си с подаване на заявленията за

преминаване към осигуряване в ДОО и прехвърляне там на набраните по личната му партида средства осигуреното лице няма информация дали ще има увеличение на размера на личната му пенсия за осигурителен стаж и възраст и ако има такова - в какъв размер. Нарушен е чл. 4, ал. 2 от Конституцията, тъй като гаранциите за осъществяване на установени от закона субективни права са част от самите субективни права, каквото е и правото на свободен избор по чл. 4б и чл. 4в КСО.

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

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

С оглед на правната сигурност и изключването на възможността за постановяване на противоречиви решения от съдилищата, Върховният административен съд, в настоящият си състав упражни правомощията си по чл. 150, ал. II от Конституцията, за да установи Конституционния съд противоконституционност на чл. 4б, ал. 1; чл. 4в, ал. 1 и чл. 124а, ал.

1 от Кодекса за социалното осигуряване с разпоредбите на абз. 5 от Преамбюла на Конституцията на РБ, на чл. 4, ал. 1 и ал. 2; на чл. 6, ал. 2; на чл. 17, ал. 1 и ал. 3; на чл. 19, ал. 1 и чл. 51, ал. 1, предл. 1 от Конституцията на Република България.

Съдебен състав по адм. дело № 2089/2015 г. на Тричленен състав на Първа колегия на ВАС:

Председател:

Галина Христова

Членове:

Таня Куцарова

Пламен Петрунов