

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
НА

КОМИСИЯТА ЗА ФИНАНСОВ НАДЗОР

По к.д. № 21/2010 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 3 февруари 2011 г. на Конституционния съд Комисията за финансов надзор е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 21/2010 г., образувано по искане на 52 народни представители от 41 - ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 4а от Кодекса за социално осигуряване (КСО), създаден с § 48 от ЗИД на КСО, обнародван в ДВ, бр. 100/2010 г.

Обнародваният на 21.12.2010 г. Закон за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване предвижда средствата на определен кръг лица, осигурени в професионални пенсионни фондове, да бъдат прехвърлени по сметка на НОИ - във Фонд „Пенсии“ на Държавното обществено осигуряване (ДОО). Кръгът на лицата, обемът на средствата и процедурата по прехвърлянето им се определят в оспорения § 4а от Преходните и заключителни разпоредби на КСО (нататък за по-кратко - само § 4а).

Във връзка с изложеното изразяваме следното становище:

Относно изразеното от народните представители становище, че „без да се съобразява с волята и желанието на осигурените лица и пенсионно-осигурителните дружества, законодателят императивно намесва Държавното обществено осигуряване в техните взаимоотношения“

Новият пенсионен модел на България се изгради като се запази съществуващата задължителна разходопокривна система на Държавното обществено осигуряване, съответно осъвременена, реформирана и адаптирана към новите условия. Наред с нея бе създадено и допълнително пенсионно осигуряване. КСО определи структурата на пенсионноосигурителната система и въведе принципите на пенсионното осигуряване в България. Съгласно КСО българският пенсионноосигурителен модел е изграден на основата на три стълба. Първият стълб и основен елемент в конструкцията му е задължителното държавно обществено осигуряване, което се осъществява и управлява от държавата чрез нейни органи. За да бъде обезпечен по-висок жизнен стандарт на пенсионерите, както и за да осигури възможност за получаване от работещите при условията на първа и втора категория труд на срочна пенсия до придобиване на право на основната пенсия за осигурителен стаж и възраст, законодателят е преценил, че трябва да бъдат изградени и допълнителни структурни елементи - втори и трети стълб. Вторият стълб - допълнителното задължително пенсионно осигуряване бе създаден

като допълнение към основния първи стълб, за да повиши равнището на пенсионна защита. Третият стълб на пенсионното осигуряване е допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. От него гражданите могат да се възползват при възможност и по желание. Във втория и третия стълб средствата на осигурените лица се управляват от частноправни субекти - пенсионноосигурителни акционерни дружества - в два вида задължителни фондове: професионални и универсални и в два вида доброволни фондове - за допълнително доброволно пенсионно осигуряване и за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми.

Трите стълба са взаимосвързани части на единната пенсионноосигурителна система в България, но **независимо от заложената в тях обща цел - социална сигурност на гражданите и по-голяма адекватност на пенсиите, между ДОО и допълнителното пенсионно осигуряване (в случая допълнителното задължително пенсионно осигуряване в професионални пенсионни фондове) съществуват принципни различия.** Преди всичко общественото осигуряване е „държавно“, т.е. не само се създава от държавата, но и се управлява и финансира при необходимост с нейното активно участие. ДОО е солидарна система за взаимопомощ, чрез която се защитава общия интерес - от набиранияте вноски на всички осигурени се обезпечава материалната защита на лицата, по отношение на които е настъпил съответния риск. Същностна характеристика на този тип осигуряване е централизираният начин, по който се набират и използват средствата - чрез фонд "Пенсии" на ДОО. Системата на държавното обществено осигуряване е от разходопокривен тип и получаваната пенсия не е функция от капитал, натрупан по индивидуалната партида на пенсионера. Тя също така не е изцяло свързана с личния принос на осигуреното лице. Отпусканите пенсии заместват част от загубения трудов доход, но има и такива, които се получават независимо от участието на лицата в трудовия живот и без значение дали същите са били осигурени.

От своя страна допълнителното пенсионно осигуряване, както задължителното така и доброволното, не замества, а допълва държавното пенсионно осигуряване, като предоставя възможност на осигурените лица да получават заедно с "държавната" пенсия още една или повече пенсии при наличието на законово определените условия. Предназначението му е да осигури допълнителни източници на пенсионен доход и в крайна сметка да обезпечи общата адекватност на пенсиите. То се осъществява от пенсионноосигурителни дружества при условията на лицензионен режим и държавно регулиране и контрол. За разлика от ДОО, допълнителното пенсионно осигуряване е изградено на капиталов принцип - всеки осигурен във фонд за допълнително пенсионно осигуряване притежава индивидуална осигурителна партида, в която се натрупват /капитализират/ всички негови вноски. Всяка партида представлява пропорционална част от нетните активи на фонда. Пенсионноосигурителното дружество управлява активите на всеки фонд, като ги инвестира в определени и ограничени от закона инструменти, с цел печалба и нарастване на тези активи. В резултат, върху внесените средства на осигурените лица се начислява доход, реализиран при инвестирането на средствата на фонда. Важна особеност е, че при придобиване право на пенсия от осигуреното лице, нейният размер се определя на базата на натрупаната сума в партидата от вноски и доход, намалена с таксите и удържките, дължими на пенсионноосигурителното дружество и предвидени в законодателството и в правилника за организацията и дейността на съответния фонд. По-конкретно, каква пенсия от професионален пенсионен фонд ще получи осигуреното лице зависи от акумулираните средства по партидата му, от срока на получаване на пенсията и техническия лихвен процент, одобрен от заместник-председателя, ръководещ управление „Осигурителен надзор" на Комисията за финансов надзор, т. е.

съществува съответствие между размера на „спестяванията“ в индивидуалната партида и получаваната пенсия, баланс между действителния осигурителен принос на лицата и размера на съответното плащане от пенсионноосигурителното дружество при придобиване на право на пенсия! Следва да се отбележи също така, че изборът на задължителен пенсионен фонд е личен. Всяко подлежащо на осигуряване лице само избира фонда, в който да се осигурява. То трябва да подаде заявление и да сключи договор с пенсионноосигурителното дружество, управляващо съответния фонд (при неизбран фонд, в случаите на служебно разпределение, актът на съответния орган замества волята на осигуреното лице).

Във връзка с изложеното считаме, че при преценка основателността на изложените от народните представителни аргументи за „императивната намеса на Държавното обществено осигуряване“ в частноправните отношения между осигурените лица и пенсионноосигурителните дружества следва да се имат предвид съществените разлики, които съществуват между двете системи (ДОО и допълнителното пенсионно осигуряване), както в предназначението им, така и в принципите, по които те са изградени и функционират.

Относно становището в отправеното до Конституционния съд искане, че „От една страна ДОО поема задълженията на дружествата към техните клиенти - гражданите и го прави без съгласието на самите дружества. От друга страна посяга на права на осигурените лица, без те да са изразили съгласие“.

Съгласно § 4а, ал. 1 средствата по индивидуалните партиди, налични към 1 януари 2011 г. за жените на възраст между 52 и 56 години и за мъжете на възраст между 52 и 59 години, които до 31 декември 2010 г. са осигурени в професионален пенсионен фонд, се прехвърлят във фонд „Пенсии“ на ДОО. Текстът на ал.9 на същия параграф от своя страна определя, че правоотношенията на тези лица с пенсионноосигурителното дружество, управляващо професионалния пенсионен фонд, в който се осигуряват, се прекратяват по силата на закона от датата на прехвърляне на техните средства във фонд „Пенсии“ на ДОО. Предвидено е и че от същата дата се закриват индивидуалните им партиди във фонда. От цитираните разпоредби става ясно, че осигурителните правоотношения на посочените в закона лица с пенсионноосигурителните дружества се прекратяват по силата на приетия закон. **Това обаче не означава, че ДОО поема задълженията на дружествата към техните клиенти, доколкото предоставяният в случая пенсионен продукт от ДОО и от пенсионноосигурителните дружества е от съвсем различно естество** - получаваната от ДОО пенсия е за осигурителен стаж и възраст, включително и тази по § 4 от КСО (чл. 68, 69 и §4 от КСО образуват едно предметно единство и уреждат всички условия, при които, за различните категории лица, възниква право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по Част първа, като § 4 е с ограничен времеви обхват), а осигуряването в професионален пенсионен фонд дава право на срочна професионална пенсия за ранно пенсиониране, която следва да се получава само до момента на придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Условията за придобиване на право на срочна професионална пенсия са регламентирани в чл. 168 от КСО. Те се свеждат до наличието на определен осигурителен стаж и навършване на определена възраст, която е по-ниска от възрастта за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО.

Необходимо е да се отбележи, че в обхвата на § 4а, ал.1 от КСО попада избран от законодателя кръг лица, чиито средства се прехвърлят в ДОО - жените на възраст между 52 и 56 години и мъжете на възраст между 52 и 59 години, които до 31 декември 2010 г. са осигурени в професионален пенсионен фонд. По този начин именно тези

лица са лишени от възможността да се възползват от правото си на професионална пенсия за ранно пенсиониране и могат да получат единствено и само пенсия за осигурителен стаж и възраст от ДОО по общия ред на чл. 68 от КСО или по реда на § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на КСО. Всички останали лица, осигурени в професионален пенсионен фонд, запазват правата си съгласно Част втора, Дял втори от КСО, най-съществени между които са правото да получат професионална пенсия до придобиването на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, както и правото да получат еднократно изплащане до 50 на сто от средствата, натрупани по индивидуалната им партия, в случай на пожизнено загубена работоспособност над 70.99 на сто. Същевременно, когато придобият право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, освен по общия ред на пенсиониране по чл. 68 от КСО, част от лицата, които продължават да се осигуряват в професионалните пенсионни фондове (жените, родени преди 1 януари 1955 г., и мъжете, родени преди 1 януари 1952 г., както и лицата, родени след 31 декември 1959 г.) могат да се възползват и от възможността за ранно пенсиониране от ДОО по реда на §4 от Преходните и заключителни разпоредби на КСО. Във връзка с това трябва да отбележим, че в изменената разпоредба на ал. 1 на посочения §4 са установени предпоставките, при наличието на които, възниква това право на пенсия от ДОО. Съгласно цитираната разпоредба «До 31 декември 2014 г. включително лицата, които са работили 10 години при условията на първа категория труд и 15 години при условията на втора категория труд, могат да се пенсионират, ако са навършили 47 години за жените и 52 години за мъжете при първа категория труд и 52 години за жените и 57 години за мъжете при втора категория труд и ако имат сбор от осигурителен стаж и възраст 94 за жените и 100 за мъжете.» Необходимо е обаче да се подчертае, че предвиденото в § 4, ал. 1 от ПЗР на КСО е правна възможност, а не и задължение за лицата, които отговарят на определените в закона условия и от нея те могат да се възползват само по тяхно желание. В случаите на ранно пенсиониране по реда на разглеждания § 4 средствата по индивидуалните партии на съответните лица се прехвърлят във фонд "Пенсии" на ДОО.

Що се отнася до **изразеното мнение, че в §4а се съдържат разпоредби, които „запазват собствеността на осигурените лица и техните наследници върху прехвърлените средства и евентуално тяхното нарастване“**, бихме искали да отбележим, че съгласно §4а, ал. 6 и 7 от КСО лицата по ал. 1 на същия член (в случай че не се възползват от правото си на ранно пенсиониране) или определеният в закона кръг от техни наследници, ще могат да получат прехвърлените средства от професионалния пенсионен фонд, в който са били осигурени към 31 декември 2010 г. (съответно, в който са били осигурени наследодателите им), както и постъпилите след тази дата осигурителни вноски, но не и доходността, която евентуално би се реализирала и отразила върху размера на притежаваните от тях средства, ако същите са били управлявани в професионален пенсионен фонд.

Относно записа в искането на народните представители, че „В правовата държава не може чрез закон да се сключват договори между частни лица от тяхно име и без тяхното изрично съгласие“, бихме искали да уточним, че доколкото се има предвид сключване на договор между лицата, чиито средства се прехвърлят и ДОО, то изразът не е напълно коректен. Отношенията на осигурените лица с ДОО по принцип не са изградени като договорни, съответно осигурителното правоотношение не възниква след сключване на осигурителен договор.

Относно изразеното в искането на народните представители становище, че **„Сливанията и вливанията са допустими само в случай, че има съгласие на техните общи събрания и Комисията за защита на конкуренцията, при условие да не се накърняват правата на осигурените. Прекратяването е изрично уредено в**

чл. 324 от Кодекса за социално осигуряване" бихме искали да уточним, че преобразуването и доброволното прекратяване на пенсионноосигурително дружество могат да бъдат извършени единствено и само след предварително разрешение на Комисията за финансов надзор и при наличието на определени условия (едно от които е наличие на разрешение от КЗК), а принудителното прекратяване на такова дружество - след отнемане на лицензията му за извършване на дейност по допълнително пенсионно осигуряване на изчерпателно изброени в закона основания. Що се отнася до преобразуването на фондове за допълнително пенсионно осигуряване, то това би могло да се осъществи само чрез сливане или вливане и само с разрешение на заместник-председателя, ръководещ управление „Осигурителен надзор“ на Комисията за финансов надзор. Освен това считаме, че в случая на §4а не става въпрос за преобразуване на професионалните пенсионни фондове, доколкото правните действия се осъществяват по силата на закона, както и доколкото в ДОО се прехвърлят средствата само на определена група осигурени лица, фондовете запазват съществуването си и не се сливат с или вливат в други фондове от съответния тип.

Относно аргументите, че §4а води до неравноправни условия за стопанска дейност, злоупотреба с монополизъм или нелоялна конкуренция, бихме искали да отбележим, че разглежданата разпоредба третира по идентичен начин всички професионални пенсионни фондове, а Националният осигурителен институт като публично-правен субект не осъществява стопанска дейност.

С уважение:

ПРЕДСЕДАТЕЛ



СТ. МАВРОЛИЕВ

02.3.2011 г.

