



КО-'

СМЕН СЪ,

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ Сх, №

Д.та
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № .

София, 28.08.2011 г.

Да се редуцира
из всички съди
28.8.2011

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 21/2010 г.

Относно: Искане на 52-ма народни представители от 41-то Народно събрание за установяване противоконституционност на § 4а от Кодекса за социално осигуряване, създаден с § 48, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (обнародван в ДВ, бр. 100/2010 г.)

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България 52-ма народни представители от 41-то Народно събрание са сезирали Конституционния съд с искане да бъде обявен за противоконституционен § 4а от Кодекса за социално осигуряване (КСО), създаден с § 48, т.2 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (ЗИДКСО), обнародван в ДВ, бр. 100/20 Юг.

В искането се твърди, че § 4а от КСО противоречи на чл. 4, ал. 1; чл. 5, ал. 1; чл. 17, ал. 1 и ал. 3; чл. 19, ал. 2; чл. 51, ал. 1; чл. 57, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Според вносителите на искането прехвърлянето на средства от индивидуалните партии на осигурените в професионален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване представлява нарушаване на неприкосновеността на частната собственост, прокламирана в чл. 17, ал. 3 от Конституцията. Твърди се, че чрез разпоредбата държавното обществено осигуряване се намесва в отношенията между осигурените лица и пенсионноосигурителните дружества, което е в разрез с правовия характер на държавата и принципа за върховенство на Конституцията (чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията). Вносителите на искането считат, че с § 4а от КСО законодателят се разпорежда с частна собственост, което е нарушаване на неотменимо основно право на гражданите, гарантирано в чл. 57, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията. Твърди се също така, че разпоредбата на § 4а от КСО нарушава неприкосновеността на частна собственост и затова противоречи на чл. 17, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията. В искането се излагат съображения и за противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, поради факта, че професионалните пенсионни фондове са юридически лица, правоспособни субекти на правото и съществуват специални изисквания за преобразуването и прекратяването им.

С Определение от 03.02.2011 г. по конституционно дело № 21/2010 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 52-ма народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на §4а от КСО, създаден с § 48, т.2 от ЗИДКСО и е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената ми възможност и в определения срок изразявам становище, че искането на народните представители е неоснователно по следните съображения:

Съгласно § 4а, ал. 1 от КСО, създаден с § 48, т.2 от ЗИДКСО (обнародван в ДВ, бр. 100/20Юг.) 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 1959 г. включително, които до 31 декември 2010 г. са осигурени в професионален пенсионен фонд, ще бъдат прехвърлени във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване. Разпоредбата не следва да се разглежда самостоятелно и изолирано, а във връзка с цялостния характер и принципите на осигурителната система в Република България.

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване не е изначално познато на българското осигурително право, а е въведено през 1999 г. Чрез него се предоставя

допълнителна пенсионноосигурителна закрила на лицата, включени в системата на основното задължително осигуряване и образува втория стълб на пенсионното осигуряване. На допълнително задължително пенсионно осигуряване подлежат определени категории лица, а именно гражданите, родени след 31.12.1959 г., за които осигуряването е в универсален пенсионен фонд и лицата, които работят при условията на първа или втора категория труд, осигуряващи се в професионален пенсионен фонд.

С цел да се натрупат достатъчно средства по индивидуалните партии на осигурените лица в професионалните фондове е създадена разпоредбата на отменената редакция на § 4, ал. 4 от КСО (изм., бр. 1 от 2002 г., отм., бр. 100 от 2010 г., в сила от 01.01.2011 г.), съгласно която до 31 декември 2010 г. включително в случай, че лицата, които са работили 10 години при условията на първа категория труд или 15 години при условията на втора категория труд, ако отговарят на изискванията за сбор от осигурителен стаж и възраст, но не по-рано от 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, упражняват правото си да се пенсионират, набраните средства в професионалния пенсионен фонд се прехвърлят във фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване, като последният изплаща пенсията.

По индивидуалните партии на лицата, визирани в ал. 1 на § 4а от КСО не са натрупани достатъчно средства, с които допълнителното задължително пенсионно осигуряване да изпълни социалната си функция - да компенсира загубения доход на лицата, работещи в условията на първа и втора категория труд. Поради това обстоятелство е необходимо реструктуриране на системата и удължаване на срока за натрупване на средства по индивидуалните партии на лицата, осигурени в професионален пенсионен фонд. През този преходен период държавата поема задължението за изплащане на професионалните пенсии като наред със средствата по индивидуалните партии, към държавното обществено осигуряване преминават и всички задължения на професионалните фондове с цел пълно гарантиране правата на осигурените лица.

Относно противоречието на § 4а, ал. 1 от КСО с чл. 17, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията

Неоснователни са твърденията на вносителите на искането, че § 4а от КСО нарушава частната собственост на гражданите, тъй като правата, с които разполагат титулярите на индивидуалните партии в професионален пенсионен фонд не притежават характеристиките, присъщи на право на собственост в общия случай. За упражняване на правомощията им на разпореждане, ползване и получаване на плодове от тях законът поставя редица условия и ограничения. Видно от Глава тринадесета от КСО „Права на осигурените лица“ по

допълнителното задължително пенсионно осигуряване правата, с които разполагат осигурените в професионален пенсионен фонд лица са: право на професионална пенсия или еднократно получаване на натрупаните средства, право наследниците им да получат натрупаните средства по индивидуалната партида, право на прехвърляне на индивидуалната партида в друг професионален фонд и право на информация. На правото на осигурените лица при определени условия да получават пенсионни плащания съответства задължението на осигурителите да изплащат осигурително вноски. Средствата по индивидуалните партиди на осигурените в професионален пенсионен фонд лица се набират чрез внасяне на осигурителни вноски, които при професионалните пенсии са изцяло за сметка на работодателите (чл. 157, ал. 4 във връзка с чл. 5, ал. 1 от КСО). От друга страна правото на професионална пенсия представлява право на осигурително периодично или еднократно плащане от професионален фонд целеви средства за компенсиране на загубен поради настъпване на осигурен социален риск доход. Следователно пенсионното плащане е изцяло социална категория, средство за гарантиране на социалната сигурност на гражданите.

В този смисъл индивидуалните партиди в професионалните пенсионни фондове не могат да се приемат като частна собственост на осигурените лица по смисъла на чл. 17, ал. 3 от Конституцията, чиято неприкосновеност държавата следва да обезпечавя. Моля да вземете предвид обаче, че осигурените в професионален пенсионен фонд лица продължават да бъдат титуляри на индивидуални партиди на прехвърлените във фонд „Пенсии“ средства. При настъпване на осигурителен случай осигурените лица имат право да получат еднократно от Националния осигурителен институт натрупаните средства, а в случай на смърт - техните наследници придобиват това право (§ 4а, ал. 6 и 7 от КСО).

Относно противоречието на § 4а, ал. 1 от КСО с чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията

Вносителите на искането обосновават нарушението на принципите на правовата държава и върховенството на Конституцията с факта, че държавното обществено осигуряване се намесва във взаимоотношенията между осигурените лица и пенсионноосигурителните дружества, пренебрегвайки техните желания и воля.

В тази връзка следва да се има предвид, че осигурителната система в България, включително допълнителното задължително пенсионно осигуряване, е изградена върху принципа на активна намеса на държавата в обществените отношения, свързани с материалното осигуряване на гражданите, когато поради предвидени в законодателството причини не могат да придобиват средства за своята издръжка (арг. чл. 125, ал. 1, т. 4 от КСО). Така например държавата чрез Комисията за финансов надзор осъществява ефективно

регулиране и контрол върху дейността на дружествата и фондовете за допълнително социално осигуряване (чл. 1206 от КСО); пенсионноосигурителните дружества подлежат на лицензиране (чл.122 от КСО); за лицата, които не са избрали универсален или професионален пенсионен фонд се извършва служебно разпределение от държавни органи (чл. 137, ал. 4 и чл. 140, ал. 4 от КСО); прехвърлянето на средства, натрупани по индивидуалните партии на лицата по предишната редакция на ал. 1, 2 и 3 на § 4 (изм. ДВ, бр. 100/20 Юг.) от професионалните пенсионни фондове във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване и други.

Намесата на държавата в осигурителните правоотношения е израз на нейния социален характер, прокламиран в преамбюла на Конституцията и това не следва да бъде основание за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 4а от КСО.

Относно противоречието на § 4а, ал. 1 от КСО с чл. 51, ал. 1 от Конституцията

В искането не се излагат аргументи в полза на твърдението, че § 4а от КСО противоречи на чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

Разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прокламира правото на обществено осигуряване, което от своя страна е неразривно свързано със задължението на държавата със закон да създаде конкретни условия и ред за неговото осъществяване. Основният закон не поставя никакви ограничения или изисквания относно реализирането на това задължение. Следователно законодателните промени относно системата и функционирането на осигурителната система в България са изцяло въпрос на целесъобразност, доколкото гарантират конституционно установеното право на гражданите на обществено осигуряване и не нарушават други разпоредби на Основния закон.

В този смисъл е и трайно установената практика на Конституционния съд, според която *„разпоредбата на чл. 51, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на обществено осигуряване и социално подпомагане, без да указва реда, начина, принципите и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане. За реализиране на това, по своята същност, социално право трябва да се погрижи държавата. То е нейно задължение, което се предопределя и от преамбюла на Конституцията, където е обявена за "социална държава". Тя трябва да предприеме и извърши необходимите действия за създаване на нормативна система за обществено осигуряване. Тъй като нормативният акт трябва да урежда основни обществени отношения във връзка с прилагането на прогласено от Конституцията основно право на гражданите, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон. Следователно в компетентността на законодателния орган е да създаде законата*

уредба за обществено осигуряване, която да обезпечи реалната възможност на гражданите да се ползват от предоставеното им с чл. 51, ал. 1 от Конституцията социално право... Законодателят преценява по целесъобразност каква система за обществено осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми (в този смисъл Решение № 12 от 25 септември 1997 г. по к. д. № 6 от 1997 г. - ДВ, бр. 89 от 7 октомври 1997 г., и Решение № 21 от 15 юли 1998 а по к.д. № 18 от 1997 г. - ДВ, бр. 83 от 21 юли 1998 г.) " (Решение № 5 от 29.06.2000 г. на КС на РБ по конституционно дело № 4/2000 г.).

Относно противоречието на § 4а, ал. 1 от КСО с чл. 57, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията

Съгласно чл. 57, ал. 1 от Конституцията основните права на гражданите са неотменими, а според ал. 2 на същия член не се допуска упражняване на права, ако това ще доведе до накърняването на права или законни интереси на други лица.

Безспорно е, че правоотношенията по допълнителното задължително пенсионно осигуряване имат частен характер, тъй като се уреждат с осигурителен договор и се изпълняват чрез пенсионноосигурително дружество, което е частноправен субект. Но не може да се пренебрегне фактът, че задължението за осигуряване в тези фондове е установено със закон, където е фиксиран и конкретният размер на осигурителните вноски. Целта на допълнителното задължително пенсионно осигуряване в професионални пенсионни фондове е предоставянето на допълнителна осигурителна защита на лицата, работещи в условията на първа и втора категория труд. С оглед недостатъчния размер на натрупаните суми в тези фондове по индивидуалните партии на лицата, визирани в ал. 1 на § 4а от КСО е социално необходимо и обществено оправдано професионалните им пенсии да се изплащат от държавното обществено осигуряване.

В този смисъл атакуваната разпоредба следва да се приеме като допустим баланс при гарантиране правата и законните интереси на осигурените лица и осигурителния орган по осигурителното правоотношение именно в духа на чл. 57 от Конституцията.

Относно противоречието на § 4а, ал. 1 от КСО с чл. 19, ал. 2 от Конституцията

Твърдението, че § 4а от КСО ограничава свободната стопанска инициатива е напълно неоснователно и необосновано. Разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията задължава държавата да създава чрез законите еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица. Фактът, че преобразуването и прекратяването на професионалните пенсионни фондове се извършва при изрично уредени в закона условия и

ред е напълно неотносим към делото, тъй като § 4а от КСО не предвижда сливане, вливане или прекратяване на осигурителни фондове.

От друга страна в практиката си Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и е възможно и допустимо то да бъде ограничавано в обществен интерес. *„Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност. Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди, съответно да ограничи свободата на стопанска инициатива по законодателен ред... Свободната стопанска инициатива може винаги да бъде ограничена и с оглед защитата на други конституционни ценности”* (Решение № 6 от 25.02.1997 г. на КС на РБ по конституционно дело № 32/96 г.), каквото е и правото на гражданите на социално осигуряване.

С оглед гореизложеното считам, че искането на 52-ма народни представители от 41-то Народно събрание, с което се иска да бъде обявен за противоконституционен § 4а от КСО, създаден с § 48, т.2 от ЗИДКСО, обнародван в ДВ, бр. 100/20Юг. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

СИМЕОН ДАНКОВ:

//
V лд

Г\ ^ \

^ I-

V

3