

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

до

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В Щ Е

ОТ

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 21 от 2010 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд от 3 февруари 2011 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 21 за 2010 г., образувано по искане на 52 народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване противоконституционност на разпоредбата на § 4а от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Кодекса за социално осигуряване (КСО), създаден с § 48 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 100 от 2010 г.

*да се вземат предвид
24.11.2011*

В искането на народните представители се твърди, че § 4а от Преходните и заключителните разпоредби на Кодекса за социално осигуряване противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1, чл. 17, ал.1, 3 и 5, чл.19, ал. 2, чл. 51, ал.1 и чл. 57, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

1. Относно противоречието на § 4а от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Кодекса за социално осигуряване (КСО) с чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията на Република България

Разпоредбата на § 4а, ал. 1 от ПЗР на КСО гласи: „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, се прехвърлят във фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване.“

В искането за установяване на противоконституционност се твърди, че с атакуваната разпоредба на КСО се нарушава неприкосновеността на частната собственост, прокламирана с чл. 17, ал. 3 от Конституцията на Република България, тъй като според твърдението на народните представители индивидуалните партии са собственост на осигурените лица, които на основата на договор се управляват и стопанисват от професионален пенсионен фонд.

Считаме, че тези твърдения не могат да бъдат подкрепени по следните съображения:

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване (ДЗПО) е вторият стълб на общественото осигуряване, въведен от началото на 2000 г. с Кодекса за социално осигуряване, като чрез него се финансира ранното пенсиониране на работещите при първа и втора категория труд. По своята правна същност то обезпечава на осигурените лица срочна пенсия за времето на по-ранното им пенсиониране до момента на придобиването на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по част първа от КСО - от средствата на държавното обществено осигуряване (ДОО). На допълнително задължително пенсионно осигуряване в професионални пенсионни фондове подлежат всички заети лица в производства, дейности и на работни места от първа и втора категория труд независимо от пол и възраст, ако са осигурени, и при условията и по реда на ДОО по част първа от КСО. Това допълнително задължително

пенсионно осигуряване не може да се прилага самостоятелно и независимо от установените в КСО принципи и условия, валидни за ДОО.

Допълнителното задължително пенсионно осигуряване в професионален фонд е персонално съгласно чл. 128 от КСО. Всяко осигурено лице има индивидуален осигурителен номер и индивидуална осигурителна партида, които изразяват неговата осигурителна идентичност в съответния професионален пенсионен фонд. В индивидуалната му осигурителна партида се капитализират осигурителните вноски, както и доходите от инвестирането на парите от фонда. От така набраните средства се определя и изплаща срочната пенсия на осигуреното лице. Много важен елемент при провеждането на ДЗПО, е че вноските в професионалните пенсионни фондове съгласно чл. 157, ал. 4 от КСО са изцяло за сметка на осигурителите - това са работодателите, които наемат лица за работа в производства и дейности от първа и втора категория труд. Тези осигурителни вноски са целеви - за изплащане на пенсия, компенсираща работата на лицата при тежки, вредни и специфични условия на труд, което обуславя и по-ранното им пенсиониране. По своя характер тези осигурителни вноски са обществени пари за труда на лицата, положен в тежки и вредни производства и дейности, и служат за възстановяване на тяхното здраве. Във връзка с това държавата е задължила работодателите да внасят осигурителните вноски изцяло за своя сметка, като те се признават за разходи на дейността им по чл.162 от КСО. Законовата рамка - чл. 129 във връзка с чл. 157, ал. 4 от КСО, недвусмислено определя юридическия характер на натрупаните средства в индивидуалната партида на осигуреното лице - те не са „лични средства“ или „лични спестявания“ - т.е. собственост на осигурените лица, а са натрупани целеви средства от работодателските осигурителни вноски изцяло за тяхна сметка, разпределени по отделни партиди, персонифицирани за конкретни лица, работещи при условията на първа и втора категория труд, които средства гарантират получаването на ранна пенсия.

Внесените в индивидуалната партида осигурителни вноски, включително доходите от тяхното инвестиране, нямат типичните признаци на частни спестявания на осигурените лица, с които те да могат свободно да се разпореждат по своя воля, както и да ги ползват без ограничение по време и начин като собствени средства. Ограниченията за тяхното ползване и разпореждане произтичат от същността и правната природа на този вид

социално осигуряване - ДЗПО, от неговия задължителен характер, който обвързва участието на осигурените лица в него по силата на закона, а не в зависимост от тяхната воля и съгласие. Тази обвързаност се изразява в:

- задължителността за участие на лицата, работещи в условията на I и II категория труд - чл.127, ал. 2 от КСО;

- задължителността за лицата да изберат професионален пенсионен фонд, в който да се осигуряват - чл.140, ал. 3 от КСО;

- служебното преразпределение от Националната агенция за приходите (НАП) и Комисията за финансов надзор (КФН) на лицата, неизбрали професионален пенсионен фонд, без да се взема предвид тяхната воля и съгласие - чл.140, ал. 4 от КСО;

- задължителността за внасяне на осигурителни вноски само от страна на работодателите - чл.157, ал. 4 от КСО;

- законово определените размери на осигурителните вноски -12 на сто за работещите при I категория труд и 7 на сто за II категория труд, без да е предвидена възможност за свободно договаряне на техните размери - чл.157, ал.1,т. 2 от КСО;

- законово определения статут на осигурителните вноски за професионалните пенсионни фондове като публично вземане съгласно чл.162,ал.2,т.1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс;

- ограничаване на правата за инвестиране на свободните средства на професионалния пенсионен фонд съгласно чл.176, ал. 1 от КСО;

- упражняването на държавен контрол чрез въведения разрешителен режим и държавно регулиране при провеждането на допълнителното задължително пенсионно осигуряване съгласно чл.125,ал.1, т. 4 от КСО;

- ограниченията при ползване и разпореждане с натрупаните в индивидуалната партида средства - само в случаите, предвидени в закона - при пенсиониране от осигурените лица по чл. 168 от КСО, при настъпване на трайно намалена работоспособност над 70,99 на сто и при смърт на осигуреното лице - чл.142 от КСО.

С § 4а от ПЗР на КСО законодателят не нарушава принципа на **чл.17**, ал. 3 от Конституцията на Република България, като се разпорежда със средствата по индивидуалните партии на осигурените лица, прехвърляйки ги във фонд „Пенсии“ на ДОО. Тази държавна намеса се налага, за да се защитят правата на осигурените лица и да не се допусне определянето на ниски по размер пенсии от професионалните пенсионни фондове.

Десетгодишният период на действие на разпоредбите за допълнително задължително пенсионно осигуряване се оказва недостатъчен, за да се спестят необходимите средства, които да гарантират ранна пенсия за работещите в условията на първа и втора категория труд. Натрупаните средства към 31 декември 2010 г. в индивидуалните партии на осигурените лица, работещи при условията на първа и втора категория труд, на които предстои да упражнят правото си пенсия по § 4 от ПЗР на КСО, се оказаха недостатъчни и не гарантират социално приемливи размери на пенсиите им. От 2000 г. досега по този ред не е отпусната нито една ранна пенсия от средствата, събирани по индивидуалните партии на осигурените лица. Съществуват различни причини за недостига на тези средства - невнасяне на дължимите осигурителни вноски от страна на работодателите поради изпадане в неплатежеспособност и несъстоятелност, липса на финансови средства, преустановяване на дейността им или при настъпване на осигурителни случаи, изрично регламентирани в КСО за невнасяне на осигурителни вноски - при временна неработоспособност, бременност и раждане, отглеждане на малко дете, ползване на неплатен отпуск и пр., и не на последно място влиянието на международната финансова криза върху стойността на пенсионните натрупвания.

С прехвърлянето на средствата по индивидуалните партии на посочените в § 4а, ал. 1 от ПЗР на КСО осигурени лица във фонд „Пенсии“ на ДОО средствата по тях не сменят своя титуляр. След прехвърлянето им във фонд „Пенсии“ на ДОО те продължават да се водят като отделна партия на съответното осигурено лице. В подкрепа на това твърдение са приетите разпоредби на ал. 6, 7 и 8 от § 4а от ПЗР на КСО. В случай че лицата по § 4а, ал. 1 се пенсионират при условията за възраст и осигурителен стаж за ІІІ категория труд по чл. 68 от КСО, те имат право да получат еднократно от Националния осигурителен институт прехвърлените средства от професионалния

пенсионен фонд, в който са били осигурени към 31 декември 2010 г., както и постъпилите след тази дата осигурителни вноски за тях във фонд "Пенсии" на ДОО в размерите по чл. 157, ал. 1, т. 2 от КСО съгласно § 4а, ал. 6 от ПЗР на КСО. При смърт на лицата по § 4а, ал. 1, които не са упражнили правото си на пенсия по § 4, техните наследници имат право да получат еднократно от НОИ прехвърлените средства от професионалния пенсионен фонд, в който е бил осигурен техният наследодател към 31 декември 2010 г., както и постъпилите след тази дата осигурителни вноски за него във фонд "Пенсии" на ДОО в размерите по чл. 157, ал. 1, т. 2 от КСО съгласно § 4а, ал. 7 от ПЗР на КСО.

Разпоредбата на § 4а от ПЗР на КСО по своето съдържание не е ново законодателно решение. Тя е продължение на действащата до 31 декември 2010 г. разпоредба на § 4, ал. 4 от ПЗР на КСО при отпускането на пенсия от ДОО на лице, което се е осигурявало в професионален пенсионен фонд. Съгласно отменената разпоредба на § 4, ал. 4 от ПЗР на КСО набраните суми от професионалния пенсионен фонд също се превеждаха във фонд „Пенсии“ на ДОО по силата на закона, без да е необходимо изрично волеизявление на осигуреното лице или определено действие от страна на управляващото пенсионноосигурително дружество. Единствената разлика между досегашната уредба в закона и новия § 4а от ПЗР на КСО е датата на прехвърлянето на средствата - 31 март 2011 г., вместо датата на отпускане на индивидуалната пенсия на конкретното лице, осигурявано в професионален пенсионен фонд.

Във връзка с това считаме, че твърденията в искането на народните представители по отношение разпоредбата на § 4а, ал. 1 от ПЗР на КСО за противоречието ѝ с чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България не могат да бъдат подкрепени.

Не могат да бъдат подкрепени и твърденията на вносителите на искането, че с прехвърлянето на натрупаните средства по индивидуалните партии на осигурените лица без тяхно съгласие във фонд „Пенсии“ на ДОО се извършва принудително отчуждаване на тези средства по чл. 17, ал. 5 от Конституцията на Република България. Погрешно е да се счита, че прехвърлянето на натрупаните средства по индивидуалните партии на осигурените лица във фонд „Пенсии“ на ДОО е акт на принудително отчуждаване на тези средства. В мотивите си към Решение № 7 от 2001 г., по к.д. № 1 от 2001 г. Конституционният съд изрично подчертава, че „Конституцията

предвижда възможност за принудително отчуждаване на собственост (включително и право на ползване) в чл. 17, ал. 5. За осъществяването на тази възможност обаче безусловно необходимо е спазването на няколко (кумулятивно дадени) допълнителни изисквания: актът на отчуждаване да е въз основа на закон, отчуждаването да е за държавни и общински нужди, които не могат да бъдат задоволени по друг начин, предоставяне на предварително и равностойно обезщетение на засегнатите лица."

В конкретния случай не може да се поддържа, че оспорената норма на § 4а от ПЗР на КСО отговаря на посочените по-горе конституционни стандарти, тъй като прехвърлянето на средствата в ДОО не е за държавни и общински нужди, а за удовлетворяване на конкретни социални потребности - отпускането на пенсии за ранно пенсиониране на категорияните работници и компенсиране на разходите по извеждането им от работната среда - вредна за тяхното здраве и живот.

2. Относно противоречието на § 4а от ПЗР на КСО с чл.4, ал.1, чл.5, ал.1, чл.51, ал.1 и чл.57, ал.1 от Конституцията на Република България

Установеното с § 4а от ПЗР на КСО прехвърляне на задължението за изплащане на пенсиите на осигурените лица, работещи при условията на първа или втора категория труд към ДОО, с всички произтичащи от това последици е единствено с цел да не се допусне възможността част от осигурените лица да получават пенсионни плащания в недопустимо ниски и социално неприемливи размери.

Съгласно чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане. За да могат гражданите да реализират тези си права, държавата създава институционалната среда и законовите норми за осъществяването му. В преамбюла на Конституцията е посочено, че Република България е демократична, правова и социална държава. Социалната държава организира и поддържа осигурителна система - част от социалната закрила, в която система гражданите да могат да се осигуряват и да получават осигурителни плащания при изпълнение на определени законови изисквания. Начина на осигуряване, размера на осигурителните вноски, осигурителната база или осигурителния доход, за чия

сметка са вноските или част от тях, осигурителния период за натрупване на съответните осигурителни права и други правила законодателят указва в отделни закони.

Кодексът за социално осигуряване, в сила от 1 януари 2000 г., въведе нови принципи и осигурителни схеми, различни от съдържащите се в предишната нормативна уредба, която уреждаше социалното осигуряване. Създаването на допълнителното задължително пенсионно осигуряване в професионален пенсионен фонд (ППФ) за работещите при условията на I и II категория труд, за ранно пенсиониране е също новост в социалното осигуряване. До 31 декември 1999 г. за лицата, работещи при условията на I и II категория труд се внасяха вноски в размер съответно 12 на сто и 7 на сто в приход на бюджета на ДОО, за да се покрият разходите за по-ранното им пенсиониране. От 1 януари 2000 г. държавата предостави тези вноски на професионалните пенсионни фондове с цел да се отпускат пенсии за ранно пенсиониране на капиталов принцип съобразно натрупаната сума по индивидуалните партии.

Следва да се има предвид обстоятелството, че още при стартиране на осигуряването в ППФ държавата се намесва и регулира този процес, а в определени случаи (при служебното разпределение) определя и едностранно професионалния пенсионен фонд, където ще се осигурява лицето. Задължителността за осигуряване в ППФ също показва, че това е начин за реализиране на социалната функция на държавата, а не възможност за свободно договаряне на избора и условията за придобиване право на пенсия за ранно пенсиониране.

Ето защо считаме, че в т. 2 от искането на народните представители неоснователно се твърди, че с ал. 7 и 8 на § 4а от ПЗР на КСО се сключват договори с частни лица по силата на закона и че ДОО „се намесва в техните взаимоотношения“. Напротив, в тези случаи не се установяват договорни отношения, а се създава единствено задължение за НОИ да води индивидуалните партии на постъпилите суми от ППФ за лицата по § 4а, ал. 1 от КСО към 31 декември 2010 г., както и за постъпилите след тази дата осигурителните вноски за тях.

Неоснователни са и твърденията в т. 3 и 4 от искането, че се нарушават неотменими основни права на гражданите. В **чл.** 51, ал. 1 от

Конституцията се предвижда регламентирането на реда за осигуряване на българските граждани да се извършва чрез отделни закони. С оглед обществената значимост на тази материя, включително при провеждането на ДЗПО, ролята на държавата е нормативно установена. Съгласно чл. 125, ал. 1, т.1 от КСО е въведена задължителност на участието в професионалните пенсионни фондове, предвиден е разрешителен режим и държавно регулиране на допълнителното задължително пенсионно осигуряване. От друга страна са ограничени правата за свободно договаряне на вноските за ППФ, тъй като те се определят единствено от държавата - чл. 157 от КСО. Участието на държавата в регулирането на правоотношенията във връзка с ранното пенсиониране се потвърждава и от разпоредбата на чл. 140, ал. 4 от КСО, с която се възлага на НАП и КФН да извършват служебно разпределение на лицата, които не са избрали професионален пенсионен фонд. Ограничени са правата и за инвестиране на свободните средства на ППФ с чл. 176 от КСО.

От изложеното до тук се налага изводът, че допълнителното задължително пенсионно осигуряване, което включва и осигуряването в ППФ, подлежи на регулиране от държавата в изпълнение на нейната социална функция, за да не се нарушат правата на осигурените лица.

Приетото законодателно решение с § 4а от ПЗР на КСО не нарушава, а гарантира установеното в чл. 51, ал. 1 от Конституцията право на гражданите на обществено осигуряване и социално подпомагане, като им предостави пенсионни плащания с приемливи размери. Както се посочва в Решение № 21 на Конституционния съд от 1998г. по к.д. № 18 от 1997 г. „Правото на пенсионно осигуряване като вид социално осигуряване се обхваща и защитава от тази разпоредба. То принадлежи към основните права на гражданите и е неотменимо. Конституционната разпоредба обаче не определя условията и реда за неговото възникване и осъществяване. Оттук следва, че конституционният законодател е оставил тези въпроси... за отговор от закона. Законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на основния закон.”

При създаването на разпоредбата на § 4а от ПЗР на КСО тези принципи и изисквания са спазени. С тази разпоредба не се отнемат права, както се твърди в искането на народните представители, а напротив - предоставят се

права за реално упражняване на ранното пенсиониране на работещите в условията на I и II категория труд. Това законодателно решение е мотивирано в полза на висш обществен интерес - закрила на здравето и живота на работниците, работещи в условията на I и II категория труд, ранното им извеждане от вредната работна среда с цел да се избегне рискът от травматизъм, трудови злополуки и висока професионална заболяемост. Наред с това и да се осигурят достатъчно средства за отпускане на срочни пенсии, които да заместват основната им пенсия, отпускана от ДОО за периода до навършване на възрастта им за пенсиониране при условията на III категория труд.

Както беше посочено по-горе, с § 4а от ПЗР на КСО не се отнемат, а напротив се дават права, поради което считаме, че няма противоречие и с чл. 4 от **Конституцията**, съгласно който Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната, но считаме, че това не означава изключването на възможностите за промени в законодателството, когато обществените отношения го налагат. Въпросите, свързани с условията и реда за провеждане на ДЗПО бяха сред тези, по които беше наложително да се предвиди ново законодателно решение предвид недостига на средства в индивидуалните партии на осигурените лица в ППФ, както и невъзможността да се осигури изплащането на срочна пенсия на категорийните работници от ППФ.

Считаме, че няма нарушение и на **чл. 57**, ал. 1 от Конституцията, съгласно която основните права на гражданите са неотменими, тъй като, както беше посочено по-горе, с оспорения § 4а от ПЗР не се отменят права - натрупаните средства по индивидуалните партии на осигурените лица се запазват, не се променя титулярят на индивидуалната партия, не се отнема и правото на наследяване на натрупаните средства, което е гарантирано с разпоредбите на ал. 6 и 7 от оспорения текст.

3. Относно противоречието на § 4а от ПЗР на КСО с чл.19,ал.2 от Конституцията на Република България

Не споделяме аргументите на народните представители, че атакуваната разпоредба е в противоречие със смисъла и съдържанието на прокламираните с чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията принципи.

Нещо повече, твърденията на народните представители, че сливанията и вливанията на ППФ са допустими само в случай, че има съгласие на техните общи събрания, са неточни съгласно действащата нормативна уредба относно структурата на ППФ, както и неотнормирани към разпоредбата на § 4а от ПЗР на КСО. Както посочва и Конституционният съд в мотивите си към Решение № 2 от 2004 г. по к.д. № 2 от 2004 г. „Фондът, макар и учреден и регистриран като юридическо лице (но от пенсионноосигурително дружество), няма свои органи, чрез които да формира и изразява волята си и да действа пред трети лица. Във фонда в съответствие с принципите на задължителност, всеобхватност, дефинирани вноски и капиталово натрупване по индивидуалните партии се събират пенсионноосигурителните вноски на осигурените лица. Но тези лица не стават членове на фонда, превръщайки го в ЮЛ с корпоративно устройство; те не образуват общо събрание и управителни органи. Именно поради своята структура фондът не управлява сам събраните средства; той не е вид търговско дружество или кооперация; той се управлява от пенсионното дружество. С оглед на така изяснената юридическа конструкция не може да се говори за ограничаване свободната стопанска инициатива на фонда като търговски субект.“

С § 4а от ПЗР на КСО не се предвижда също така преобразуване, сливане или вливане на ППФ, нито се предвижда прекратяване дейността на професионалните пенсионни фондове.

Професионалните пенсионни фондове продължават да съществуват и да упражняват своята дейност и запазват своята самостоятелност като юридически лица. В тях продължават да се внасят осигурителни вноски за лицата, които полагат труд в условията на I и II категория труд и подлежат на задължително осигуряване в ППФ, както и да се натрупват средства в индивидуалните им партии, с изключение само на посочените в § 4а, ал. 1 от ПЗР на КСО две групи осигурени лица, на които предстои да се пенсионира в периода 2011-2014 г. - родените в периода 1952-1959 г. мъже и родените през 1955-1959 г. жени.

Във връзка с това считаме, че оспорената разпоредба не противоречи и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република **България**.

В заключение считаме, че с последните промени в КСО и по-конкретно със създаването на новия § 4а от ПЗР е намерено едно добре балансирано и

справедливо решение както за осигурените лица, така и за пенсионноосигурителните дружества и за Националния осигурителен институт, който управлява ДОО. Това решение е с ограничено действие по време и обхват на адресатите. То няма да доведе до разрушаване на съвременната архитектура на българския пенсионен модел, а ще повиши доверието на хората към пенсионната система и ще увеличи възможностите за получаване на адекватни и устойчиви доходи при ранното пенсиониране на работещите в условията на I и II категория труд.

По посочените съображения считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 4а от ПЗР на КСО е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко/ьдрисов)