



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 2

София, 20 април 2004 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Стефанка Стоянова
Маргарита Златарева
Васил Гоцев
Людмил Нейков
Румен Янков
Живан Белчев

Лазар Груев
Мария Павлова
Емилия Друмева
Владислав Славов
Евгени Танчев

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева разгледа в закрито заседание на 20 април 2004 г. конституционно дело № 2/2004 г., докладвано от съдията Маргарита Златарева.

Конституционният съд е сезиран с искане на 78 народни представители от XXXIX Народно събрание за обявяване за противоконституционна разпоредбата на § 81, т. 4 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса за задължително обществено осигуряване, в частта, с която се изменя чл. 176, ал. 3 от същия кодекс /ДВ бр. 67 от 29 юли 2003 г./.

В искането се поддържа, че предвиденото изменение на чл. 176, ал. 3 от променения и по наименование Кодекс за социално осигуряване, КСО, противоречи на “конституционноправните основи на стопанската дейност”, установени в чл. 19 от Конституцията. Твърди се, че с атакуваната забрана се ограничава възможността за свободен избор на

инвестиционния фонд да отдава под наем инвестиционните си имоти, което има за последица накърняване на легитимните интереси на осигурените лица.

В допълнително изложените съображения от искателите се поддържа още, че с атакуваната разпоредба се създава неравенство между стопанските субекти; посяга се неоправдано върху правото на свободна стопанска инициатива.

С определение от 12. 02. 2004 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирайки като заинтересувани страни: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на труда и социалната политика, министърът на финансите, Комисията за финансов надзор, Националният осигурителен институт, Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване, Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда “Подкрепа”, Генералната централа на браншовите синдикати в България, Националният професионален съюз “Промяна”.

II.

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност становища по делото са депозирали всички заинтересувани страни с изключение на КТ “Подкрепа”.

1. Народното събрание чрез Комисията по труда и социалната политика, Министерският съвет, министърът на труда и социалната политика, министърът на финансите, Комисията за финансов надзор, Националният осигурителен институт, Генералната централа на браншовите синдикати в България, Националният професионален съюз “Промяна” са на мнение, че оспорената разпоредба е съобразена с Конституцията. Същото становище поддържат и част от пенсионноосигурителните дружества, членуващи в Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване – “АЙ ЕН ДЖИ –

ПОД” ЕАД, ПОД “Алианц България” АД, “ДЗИ - Пенсионно осигуряване” АД, ПОАД “ЦКС – Сила” АД.

В становищата на Народното събрание и на Националния осигурителен институт преюдициално се поддържа тезата за недопустимост на искането, поради факта, че има разминаване между твърденията за смисъла на атакуваната разпоредба, от които се извежда основанието за противоконституционност и действителното съдържание на оспорената разпоредба. По същество се прави извод, че с изменението не се ограничава стопанската инициатива и пазарните принципи, а се защитават водещи икономиката обществени интереси и се гарантират правата на лицата, които се осигуряват в пенсионните фондове. Сочи се още аргументът, че съществува разлика между инвестиционните имоти на фонда, управлявани от пенсионноосигурителното дружество и имотите, придобити от собствените капитали на пенсионноосигурителното дружество, за които няма законова забрана да се ползват лично от пенсионно осигурителното дружество.

Според Министерския съвет пенсионноосигурителното дружество е АД, регистрирано с предмет на дейност единствено провеждане на допълнително пенсионно осигуряване, затова напълно обосновано в закона са въведени ограничения с цел намаляване на риска при инвестиране на пенсионните фондове и създаване на достатъчно гаранции за доходност от инвестирането. Поддържа се също, че не съществува забрана инвестиционните имоти на пенсионния фонд да бъдат отдавани под наем на трети лица за реализиране на доходи. Същите съображения за конституционосъобразност на разпоредбата се развиват и в становището на Комисията за финансов надзор.

В становището на министъра на финансите липсата на забрана за ползване на инвестиционните имоти от управляващото фонда пенсионноосигурително дружество се приема за юридически абсурд на взаимоотношения между едно и също лице и се стига до извода, че

оспореният текст, както и редица други от Кодекса за социално осигуряване не допускат обременяването на активите на фондовете във връзка с дейността на дружеството. Сочи се европейска практика, която изцяло забранява инвестиране в недвижими имоти като инвестиционен инструмент с висока степен на риск за интересите на осигурените лица.

Според становищата на министъра на труда и социалната политика и синдикалните организации - Генералната централа на браншовите синдикати в България и Националният професионален съюз "Промяна" оспореният текст е насочен към защита интересите на осигурените лица и не е пречка за развиване на свободната стопанска инициатива по никакъв начин.

В становището на "АЙ ЕН ДЖИ ПОД" ЕАД се сочи, че задължението на законодателя да осигури условия за свободна стопанска дейност на пазарните субекти не изключва възможността за въвеждане на ограничения и именно забранените сделки биха деформирали нормалните пазарни принципи и биха създали неравнопоставеност на стопанските субекти.

В становището на ПОД "Алианц България" АД се напомня, че сделките между свързани лица са принципно предмет на ограничения в нашето законодателство – Търговския закон, Закона за публично предлагане на ценни книжа, Закона за банките и пр.

Според ПОАД "ЦКБ – Сила" забраната в оспорения текст е специален израз на общото правило на упълномощаването по чл. 38, ал. 1 ЗЗД, което ограничава стопанската инициатива, за да не се допусне представителят да предпочете своя интерес пред интереса на представлявания.

Конфедерацията на независимите синдикати в България предоставя на Конституционния съд да вземе решение по депозираното искане.

2. Мнение за противоконституционност на оспорената разпоредба излагат пенсионноосигурителната компания "Доверие" АД, ПОК "ДСК –

Родина” АД и ПОК “Съгласие” АД – също членове на Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване.

Пенсионноосигурителна компания “Доверие” поддържа, че е недопустимо чрез оспорената разпоредба да се ограничават основни конституционни права единствено по съображения за целесъобразност. Твърди се, че предвидените в КСО ограничения за пенсионноосигурителните дружества имат своето основание, когато са свързани със спецификата на дейността им и тяхната институционална рамка, но не и когато се отнасят до стопанската дейност на дружествата като търговски субекти, защото с това се посяга върху правото на свободна стопанска инициатива и равенството на стопанските субекти.

Според ПОК ”ДСК – Родина” и ПОК “Съгласие” обсъжданото законово изменение противоречи на обявените намерения за подобряване възможностите за инвестиране на активите на управляваните пенсионни фондове; съществуват достатъчно ефективни механизми за контрол върху ползването на инвестиционните имоти – счетоводно отразяване, определяне пазарни равнища на наемите и контрол върху тяхното спазване от Комисията за финансов надзор.

3. Като доказателство по делото са приложени и проучени стенографските дневници от XXXIX Народно събрание, съдържащи обсъждането на Закона за изменение и допълнение на Кодекса за задължително обществено осигуряване и дебатите при повторното гласуване на закона след президентското вето.

III. Конституционният съд, преценявайки доводите на искателите, на заинтересуваните страни и съображенията на законодателя при приемане на оспорената разпоредба, прие за установено следното:

А/ По допустимостта на искането

Възраженията по допустимостта на искането, направени в две от депозираните от заинтересуваните страни становища налагат допълнителното обсъждане на този преюдициален за настоящата фаза на

производството въпрос, след като съгласно чл. 25, ал. 2 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд, ПОДКС няма пречка това да бъде направено и във всеки един момент от конституционния процес.

Правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията се упражнява спрямо всяко постъпило и съобразено с формалните изисквания на чл. 18 ПОДКС искане. Според чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционния съд, съдът не е ограничен с посоченото основание за противоконституционност на оспорената разпоредба. Той е задължен да обсъди съобразеността ѝ с всички конституционни начала и принципи, относими към нея. И по това конституционното правосъдие, имащо за предмет конституционноправни отношения и проблеми се различава от гражданския процес, обслужващ граждански правоотношения и ръководещ се стриктно от обхвата на предявеното пред правораздаващия съд основание.

С оглед изложеното, различието между твърдението за съдържанието на оспорената разпоредба, от което искателите извеждат основанието за противоконституционност и действителното съдържание на текста, не може да има за последица отклоняването на искането като недопустимо. Това би означавало Конституционният съд да откаже да упражни правомощието си по чл. 129, ал. 1, т. 2 от Конституцията. След като съдът може да разгледа искането и на основание, различно от заявеното, *per argumentum a fortiori*, съдът дори и да констатира неправилно тълкуване на оспорения текст, допуска искането за да осъществи контрол за конституционносъобразност.

В този смисъл твърденията за недопустимост на искането са неоснователни.

Б. По съществуването на искането

С изменението на разпоредбата на чл. 176, ал. 3 КСО не се допуска инвестиционните имоти, закупени с не повече от 5% от активите на фонда

за допълнително задължително пенсионно осигуряване да се ползват за нуждите на управляващото го пенсионноосигурителното дружество и свързаните с него лица.

Според мотивите на Законопроекта за изменение и допълнение на КЗОО, засягащи втория стълб на общественото осигуряване – допълнителното задължително пенсионно осигуряване /предмет на обсъждане по настоящото дело/, “с цел по-големи гаранции за финансова стабилност на осигурителните дружества, управляващи фондовете за допълнително социално осигуряване, се създават механизми за гарантиране изискванията за минимално равнище на доходност при инвестиране на средствата на фондовете за задължително допълнително пенсионно осигуряване”... “По-детайлно са разграничени инвестиционните инструменти на фондовете за допълнително социално осигуряване и са допълнени количествените ограничения за инвестиране на средствата им с цел по-добра диверсификация и намаляване на инвестиционния риск.” – Стенографски дневници на XXXIX Народно събрание, книга 63, пета сесия.

Видно от мотивите и преведено за нуждите на делото, волята на законодателя включва известно засилване на държавното регулиране в обсъжданата материя с цел защита интереса на осигурените лица.

Следва въпросът - доколко с това изменение се засягат конституционни начала и принципи, свързани със свободната стопанска инициатива, както на пенсионния фонд /според искателите/, така и на пенсионноосигурителните дружества като търговски субекти и накърняват ли се законните интереси на осигурените лица.

1. Дружествата за допълнително задължително пенсионно осигуряване се създават като акционерни дружества по ТЗ с единствено възможен предмет на дейност – управление на фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване. Фондът, макар и учреден и регистриран като ЮЛ /но от пенсионноосигурителното 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 индивидуални 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 и представлява 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.

2. Може да се обсъждат оплакванията през призмата на конституционните гаранции за стопанската дейност на управляващото фонда пенсионноосигурително дружество.

Законодателят е създал две юридически лица именно, за да отграничи капитала на фонда от капитала на управляващото го дружество. Стопанската дейност на пенсионноосигурителното дружество е да управлява чуждите капитали, от която дейност то получава печалба, формираща неговия собствен капитал. /Няма пречка със своите капитали пенсионно осигурителното дружество да закупува имоти, които лично да ползва./

Същевременно стопанската дейност на пенсионноосигурителното дружество е поставена в законови рамки. Изчерпателно са изброени инвестиционните инструменти, чрез които пенсионното дружество може и трябва да управлява капитала на фонда и това са: държавни ценни книжа – 50%, общински облигации, банкови депозити, ипотечни облигации, деривати на ценни книжа – чл. 176, ал. 1 КСО. На седмо и последно място в допустимите финансови инструменти за управляване на капитала на фонда е посочено закупуване на инвестиционни имоти и то до 5 % от

капитала на фонда. Инвестиционният имот се придобива със средства, представляващи част от задължителните вноски на осигурените в пенсионния фонд лица, единствено за увеличаване доходността на фонда чрез отдаването му под наем на други стопански субекти и последващо разпределение на печалбата по личните партии на осигурените, за постигане на гарантирана от закона минимална доходност. Както има забрана активите на фонда да се инвестират в ценни книжа, издадени от управляващото го пенсионно дружество /чл. 177, ал. 1, т. 2 КСО/, така има забрана другият финансов инструмент – инвестиционните имоти да се използват за нужди на дружеството, което ги управлява. /Няма забрана инвестиционните имоти да се отдават под наем на трети лица; напротив те са закупени с тази цел./

Следователно стопанската дейност на пенсионното дружество е законово ограничена чрез лимитативното изброяване на инвестиционните инструменти, с които ще се преследва доходност в управлението на капитала на фондовете и чрез гарантиране на отделеност на интересите на фонда и на пенсионното дружество при използване на всеки от предвидените инвестиционни инструменти.

Така очертаното законодателно решение на рамката, в която пенсионноосигурителното дружество може да упражни прогласената от чл. 19, ал. 1 свободна стопанска инициатива е продиктувано от наличие на достатъчно сериозни и основателни причини. И това е конституционната защита на правото на всеки гражданин на обществено осигуряване - чл. 51, ал. 1 от Конституцията. Създаване на разгърната законодателна уредба именно с оглед конкретната реализация на това право е задача на държавата. Посочено сред основните права на гражданите правото на обществено осигуряване е ценност от по-висш порядък, която приоритетно следва да бъде защитена и което налага държавното регулиране и контролът спрямо дейността на пенсионноосигурителните фондове с цел охраняване интересите на осигурените в тях лица. Правото на свободна

стопанска инициатива няма абсолютен характер практиката на КС е постоянна – решение № 6/97 г. по к.д. № 32/96 г., решение № 12/97 г. по к.д. № 6/97 г., решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г./.

Така посочената законова уредба на стопанската дейност на пенсионноосигурителните дружества е в съответствие и с изрично предвиденото в чл. 19, ал. 2 от Конституцията гарантиране еднаквите правни условия на стопанска дейност с оглед защита на потребителите, каквито несъмнено са осигуряващите се лица в пенсионните фондове, предмет на обсъждане. Законното ограничение засяга една твърде малка част от съконтрагентите на пенсионноосигурителното дружество – него самото и свързани с него лица и то само в един от възможните 7 механизма за управление на капитала на фонда, което спрямо защитаваният с тази мярка обществен интерес накланя везните на конституционните ценности категорично в полза на интереса на осигурените лица и на мотивацията им за привличане в осигурителната система.

Обсъжданата забрана, продиктувана от спецификата в целите, поради което и в спецификата в регулирането на социалното осигуряване в цялост и в частност на доброволното задължително пенсионно осигуряване не е в разрез с принципа за еднакви правни условия за стопанска дейност, прогласен в чл. 19, ал. 2 от Конституцията. И това е така защото условията за всички акционерни дружества от тази група – създадени като дружества за допълнително задължително пенсионно осигуряване са регламентирани по един и същи начин. А Конституционният съд е имал вече възможността да се произнесе, че еднаквостта на правните условия, които следва да се предоставят на стопанските субекти се отнася до определена по еднакви признаци група търговските субекти, а не до еднаквост по принцип спрямо всички съществуващи субекти на правото – решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г., т. 6.

Свободната стопанска инициатива на пенсионноосигурителното дружество не е ограничена, както вече се посочи, нито по отношение

ползването на своите, придобити със свои капитали имоти, нито по отношение управлението на инвестиционните имоти на пенсионния фонд спрямо всяко трето лице. Законодателят е ограничил ползването на инвестиционния имот единствено за сделки със свързани лица и това е законодателен подход, последователно провеждан в търговското право и съдържащ в себе си конституционно гарантираното задължение на държавата за предотвратяване на нелоялната конкуренция – чл. 19, ал. 2, пр. 3 от Конституция.

3. На последно място може да се изложи и едно гражданскоправно съображение за законодателния подход към обсъжданата разпоредба. Употребеният в чл. 176, ал. 3 КСО израз “ползване на имота” следва да се разбира като едно от триадата правомощия на собственика – владееене, ползване и разпореждане. И понеже инвестиционният имот не става собственост на пенсионноосигурителното дружество, а то само го управлява от чуждо име, забраната дружеството да го ползва за себе си и за нуждите на свързаните с него лица може да се обясни и с изискванията на гражданското право, когато представителят договаря лично със себе си или с лице, което също представлява – чл. 38, ал. 1 ЗЗД. Според цитираната гражданска норма ползването на инвестиционния имот лично за себе си или за нужди на свързани с него лица пенсионното дружество като управител на имота може да договори само със съгласието на упълномощителя, каквото не би могло да бъде дадено, поради особеностите в устройството на фонда-собственик, изложени по-горе.

Водим от изложените съображения, Конституционният съд счита, че разпоредбата на чл. 176, ал. 3 КСО / в редакцията на изменението й ДВ, бр. 67/2003 г./ е в съответствие с конституционните начала и принципи, поради което искането за установяване нейната противоконституционност следва да се отхвърли.

С оглед горното, Конституционният съд

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ искането на 78 народни представители от XXXIX Народно събрание за обявяване за противоконституционна разпоредбата на § 81, т. 4 от Закона за изменение и допълнение на Кодекса за задължително обществено осигуряване, в частта, с която се изменя чл. 176, ал. 3 от същия кодекс /ДВ бр. 67 от 29 юли 2003 г./, преименуван в Кодекс за социално осигуряване.

Председател:

Неделчо Беров