

Warszawa, 30 czerwca 2011 r.

### **Tłumaczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego Republiki Bułgarii**

zostało wykonane na zlecenie Fundacji FOR przez Izabelę Zagórską.

W wersji oryginalnej jest ono dostępne na stronie:

<http://www.constcourt.bg/Pages/Document/default.aspx?ID=1538>

### **Orzeczenie nr 7**

**Sofia, 31 maja 2011 r.**

#### **skarga konstytucyjna nr 21 z 2010 r., sędzieja sprawozdawca Waniuszka Anguszewa**

Trybunał Konstytucyjny w składzie: przewodniczący – Ewgeni Tanczew oraz członkowie: Emilia Drumewa, Władisław Sławow, Dimityr Tokuszew, Błagowest Punew, Płamen Kirow, Krasen Stojczew, Georgi Petkanow, Waniuszka Anguszewa, Canka Cankowa, Stefka Stoewa, Rumen Nenkov z udziałem sekretarza-protokolanta Gergany Iwanowej rozpatrzył na posiedzeniach zamkniętych w dniach 16 i 31 maja 2011 r. skargę konstytucyjną nr 21/2010 r., referowaną przez sędzię Waniuszkę Anguszewą.

Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał skargę z powództwa pięćdziesięciu dwóch deputowanych 41-go Zgromadzenia Narodowego na podstawie art. 150 pkt 1 Konstytucji Republiki Bułgarii. Sprawę rozpoczęto 28.12.2010 r. (sygn. akt 21/2010 r.). Postanowieniem z 03.02.2011 r. wniosek może przejść do meritum.

Sprawa na podstawie art.49 par. 1 pkt 2 Konstytucji.

Deputowani chcą by ustalono i ogłoszono niezgodność z Konstytucją §4a przepisów przejściowych i końcowych (PZR, *prechodni i zakliuczitelni razporedbi*) Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych (KSO, *Kodeks za socjalno osigurjawane*), który wprowadzony został na podst. §48 pkt 2 Ustawy o zmianie i uzupełnieniu Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych (*ZIDKSO Zakon za izmenenie i dopyłnenie na Kodeksa za socjalno osigurjawane*), opublikowanej w Dz.U. nr 100/2010 r.

Oświadczenie deputowanych zawarte we wniosku oraz motywy go uzasadniające oparte zostały o §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych, który jest w całości sprzeczny z art.4 pkt 1, art.5 pkt 1, art.17 pkt.1 i 3, art. 19 pkt 2, art. 51 pkt. 1 oraz art. 54 pkt. 1 i 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy wskazują, że §4a pkt 1 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych, na mocy którego “środki na indywidualnych kontach emerytalnych, zgromadzone do dn. 1 stycznia 2011 r. kobiet, urodzonych pomiędzy 1 stycznia 1955 r. a 31 grudnia 1959 r. włącznie oraz mężczyzn urodzonych pomiędzy 1 stycznia 1952 r. a 31 grudnia 1959 r. włącznie, którzy do 31 grudnia 2010 r. są ubezpieczeni w zawodowym funduszu emerytalnym<sup>1</sup>, zostają przekazane do Narodowego Instytutu Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako: NIUS)” (odpowiednika polskiego ZUS), narusza nietykalność własności prywatnej ubezpieczonych.

Po analizie istoty obowiązkowego dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego w zawodowych funduszach emerytalnych deputowani określają, że funkcjonowanie funduszy dodatkowych obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych zasadniczo różni się od funkcjonowania państwowego funduszu ubezpieczenia społecznego (DOO *dyrżawnoto obshtestweno osigurjawane*), podkreślają prawną odrębność funduszy dodatkowych obowiązkowych ubezpieczeń i indywidualizację środków poszczególnych ubezpieczonych. Deputowani uważają, że “prawo do posiadania zebranych na indywidualnych kontach emerytalnych środków jest absolutnym prawem w kategorii własności, podobnie jak prawo własności dysponenta wkładu pieniężnego”, a fakt, że wpłaty dokonywane są wyłącznie przez ubezpieczyciela – pracodawcę, nie ma prawnego znaczenia dla określenia własności środków. Zwracają uwagę na istnienie zakazu redystrybucji środków i udziałów pomiędzy indywidualnymi kontami, co jest dowodem ich nienaruszalności. Brak opodatkowania przychodów osób fizycznych z zainwestowanych w funduszu emerytalnym aktywów wskazuje, że ustawodawca definiuje je jako własność osób fizycznych – ubezpieczonych.

Zdaniem deputowanych od chwili przeniesienia środków z indywidualnych kont w zawodowych funduszach emerytalnych do NIUS osoby ubezpieczone utracą prawa do tych środków, wyrażające się w prawie do zarządzania i dysponowania nimi oraz niektóre prawa ubezpieczeniowe, jak np. prawo do jednokrotnego otrzymania do 50% środków zebranych na indywidualnych kontach emerytalnych w przypadku niepełnosprawności wynoszącej ponad 70,99 % (art. 142 par. 1 pkt 2 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych).

---

<sup>1</sup> W Bułgarii społeczeństwo podzielone jest na tzw. trzy kategorie pracy. Pierwsza odnosi się do ludzi wykonujących zawody niebezpieczne (pod wodą, pod powierzchnią ziemi np. górnicy, lotnicy). Druga grupa odnosi się do zawodów ryzykownych np. tancerze. Do trzeciej kategorii należą wszyscy pozostali. Obywatele należący do pierwszej kategorii odkładają składki do II filaru do zawodowych funduszy emerytalnych w celu zapewnienia sobie wcześniejszych świadczeń emerytalnych.

We wniosku wskazano, że §4a pkt. 5 i 6 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych naruszają art. 17 pkt. 3 i 5 Konstytucji poprzez rozporządzanie dochodami bez zgody ich właściciela, podczas gdy przymusowe wyłączenie może nastąpić wyłącznie przy określonych potrzebach i warunkach wskazanych w art. 17 pkt 5 Konstytucji.

Deputowani przyjmują, że §4a pkt. 7 i 8 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych tworzą rozporządzenia, które chronią własność ubezpieczonych i ich spadkobierców nad zgromadzonymi środkami i ich ewentualnym wzrostem. Stwierdzono, że w ten sposób, nie stosując się do woli ubezpieczonych oraz towarzystw ubezpieczeniowych, ustawodawca w sposób nadrzędny reorganizuje wzajemne relacje funduszy ubezpieczeń społecznych i narusza prawa osób ubezpieczonych, co stoi w sprzeczności z art. 4 pkt. 1 i 5 preambuły do Konstytucji, które określają Republikę Bułgarii jako państwo praworządne. Przepisy te prowadzą ponadto do niezgodności z art. 5 pkt 1 ustawy zasadniczej.

Wnioskodawcy uzasadniają sprzeczność §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych z art. 57 pkt 1 Konstytucji, według którego „podstawowe prawa obywateli są niezbywalne”. Wskazują, że prawo do ubezpieczenia społecznego zgodnie z art. 51 pkt 1 Konstytucji jest prawem podstawowym bezpośrednio związanym z prawem obywateli do pracy (art. 48 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny wyznacza jako zainteresowane strony: Zgromadzenie Narodowe, Radę Ministrów, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Finansów, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Krajową Agencję ds. Przychodów, Komisję Nadzoru Finansowego, Komisję Ochrony Konkurencji, Związek Emerytów, Narodowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych, Bułgarskie Stowarzyszenie Towarzystw Dodatkowych Ubezpieczeń Społecznych, Konfederację Niezależnych Związków Zawodowych Bułgarii, Konfederację Pracy “Podkrepa”, Związek Pracodawców oraz Związek Bułgarskich Prawników.

Związek Bułgarskich Prawników przyjmuje, że “powierzenie środków przez obywateli i wpłata do zawodowych funduszy emerytalnych jest transakcją pomiędzy obywatelami a odpowiednimi funduszami, a jej zawarcie jest korzystaniem z praw własności...”, lecz “transfer środków do innego funduszu emerytalnego, w tym przypadku do NIUS, nie jest odebraniem środków – nie stanowi wyłączenia praw własności (...), lecz z całą pewnością jest niedopuszczalne z punktu widzenia podstawowego prawa obywateli do rozporządzania własnością, jako że “prywatna własność jest nienaruszalna”, jak głosi trzeci akapit art. 17 Konstytucji.

Komisja Nadzoru Finansowego i Komisja Ochrony Konkurencji w swoich stanowiskach wyjaśniają ramy prawne funkcjonowania zawodowych funduszy emerytalnych, analizują aspekty, w których §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje zmiany dotychczasowych uregulowań, nie wyrażając wyraźnej opinii za lub przeciw konstytucyjności kwestionowanego rozporządzenia.

Narodowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych, Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych Bułgarii, Konfederacja Pracy "Podkrepa", Rada Ministrów, Minister Finansów, Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Sąd Najwyższy nie podzielają opinii o niezgodności z Konstytucją §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Narodowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych podkreśla, że przy przeniesieniu środków "państwo interweniuje, reguluje proces". Przyjmuje, że „obowiązek ubezpieczenia w funduszu emerytalnym jest sposobem realizacji socjalnej funkcji państwa, a nie możliwością dowolnego wyboru i negocjowania warunków uzyskania prawa do wcześniejszej emerytury”. Według Narodowego Instytutu Ubezpieczeń Społecznych poprzez zastosowanie §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych "nastąpi jedynie zmiana kolejności przekazywania wypłat z funduszu emerytalnego, ponieważ zostaną jednorazowo przelane dla całej grupy osób, wskazanej w §4a pkt. 1 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych". Należy zwrócić uwagę na okoliczność, że według szacunków, na dzień 31.12.2010 r. środki zgromadzone w zawodowych funduszach emerytalnych są niewystarczające na wypłatę wcześniejszych świadczeń emerytalnych i dlatego okres gromadzenia zostaje wydłużony do 31.12.2014 r. Po tym okresie zawodowe fundusze emerytalne powinny rozpocząć wypłatę wcześniejszych emerytur dla pracujących objętych I i II kategorią pracy (§4 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Na podstawie stanu indywidualnych kont Narodowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych określa, że kobiety, urodzone pomiędzy 1 stycznia 1955 r. a 31 grudnia 1959 r. (włącznie) i mężczyźni, urodzeni pomiędzy 1 stycznia 1952 r. a 31 grudnia 1959 r. (włącznie), byłiby poszkodowani, gdyby otrzymali wcześniejszą emeryturę z zawodowych funduszy emerytalnych. Wprowadzenie §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych leży zatem w interesie osób ubezpieczonych.

W opinii Rady Ministrów wskazano, że „na indywidualnych kontach emerytalnych gromadzone są zarówno składki, jak również przychody z inwestycji funduszu (...). Bardzo ważnym elementem prowadzenia dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego jest to, że składki odprowadzane na zawodowe programy emerytalne – zgodnie z art. 157 pkt 4 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych – w całości pochodzą od ubezpieczycieli, tj. pracodawców zatrudniających osoby do pracy w przemyśle i działalności pierwszej

i drugiej kategorii pracy. Składki te mają charakter celowy – wypłata wcześniejszych emerytur”. Rada Ministrów jest zdania, że środki zgromadzone na indywidualnych kontach emerytalnych przez ubezpieczonych nie stanowią “środków osobistych” lub “osobistych oszczędności”, tzn. własności ubezpieczonych. Nie posiadają typowych cech osobistych oszczędności, którymi osoba ubezpieczona może swobodnie rozporządzać według własnego uznania.

Rada Ministrów zwraca również uwagę na brak środków w funduszach emerytalnych, co wymagało przyjęcia §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Przyczyny braku środków według Rady Ministrów wynikają z niepłacenia składek ubezpieczeniowych przez pracodawców z powodu ich niewypłacalności i/lub upadłości, braku środków finansowych, zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej lub wystąpienia zdarzeń, w trakcie których odprowadzanie składek nie jest wymagane – czasowa niezdolność do pracy, ciąża i poród, urlop wychowawczy, urlop bezpłatny i in., jak również wpływ światowego kryzysu finansowego.

Podobne stanowisko zajmuje Minister Finansów. Powołując się na §4a pkt. 6 i 7 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych, jest on zdania, że “osoby ubezpieczone w zawodowych funduszach emerytalnych nadal są posiadaczami środków na indywidualnych kontach emerytalnych przeniesionych do NIUS”. Według ministra, system ubezpieczeniowy w Bułgarii jest zbudowany na zasadzie aktywnej interwencji państwa w stosunki społeczne, związanej z bezpieczeństwem materialnym obywateli (art. 125 par 1 pkt 4 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Określa on zmiany w funkcjonowaniu systemu ubezpieczeniowego jako kwestię celowości, gdyż według niego gwarantują one konstytucyjnie ustanowione prawo obywateli do ubezpieczenia społecznego i nie naruszają Konstytucji. Minister odwołuje się do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zwraca uwagę na niewystarczającą wysokość środków zebranych w zawodowych funduszach emerytalnych, okoliczność, że do tej pory nie przyznano żadnej wcześniejszej emerytury z zawodowych funduszy emerytalnych oraz na fakt, że wypłaty emerytur pochodzą z NIUS, który nie ma możliwości zarządzania środkami zgromadzonymi w zawodowych programach emerytalnych. Według ministra, wprowadzenie zmiany objętej §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych stanowi “kompromisowe rozwiązanie dla wszystkich stron”.

Sąd Najwyższy uważa za bezpodstawną opinię, że transfer środków z indywidualnych kont emerytalnych osób ubezpieczonych w zawodowych funduszach emerytalnych do NIUS narusza własność prywatną, gwarantowaną art. 17 pkt 3 Konstytucji. Sąd Najwyższy przyjmuje, że środki zgromadzone na indywidualnych kontach emerytalnych są własnością ubezpieczonych, którzy mają prawo (lub ich spadkobiercy) do dysponowania nimi na warunkach i zasadach, określonych w Ustawie”. Stosując §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych ustawodawca ma na celu zapewnienie obywatelom realnej możliwości korzystania z prawa do ubezpieczenia społecznego zgodnie z art. 51 pkt 1 Konstytucji.

Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych Bułgarii i Konfederacja Pracy “Podkrepa” we wspólnym stanowisku nie podzielają opinii, że §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych jest niekonstytucyjny z powodu prawa państwa “do zmian lub uzupełniania ustanowionych przez nie przepisów w celu realizowania społecznych funkcji i jego odpowiedzialności jako gwaranta podstawowych praw konstytucyjnych obywateli”. Według Konfederacji “Kodeks Ubezpieczeń Społecznych w żaden sposób nie reguluje ani nie tworzy stosunków własności, ani nie realizuje takich celów, jak wynikające z jego pierwotnych postanowień (art. 1 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych)”.

Trybunał Konstytucyjny, przed wydaniem orzeczenia dotyczącego przedmiotu sporu, wziął pod uwagę co następuje:

Wraz reformą z 1999 r. prawo ubezpieczeniowe w pełni wyodrębniło się jako samodzielna gałąź prawa. Wraz ze zmianami w systemie państwowych ubezpieczeń społecznych wprowadzone zostało dodatkowe ubezpieczenie emerytalne (II filar) i dobrowolne ubezpieczenie emerytalne (III filar), które dały początek włączania podmiotów prywatnych jako organów ubezpieczeniowych, na zasadach i w zakresie działania regulowanym przez ustawodawcę. Państwowe ubezpieczenie społeczne jest realizowane przez NIUS – wyspecjalizowany organ publiczny. Działanie obowiązkowego ubezpieczenia jest oparte na zasadzie repartycyjnej.

Dodatkowe obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne prowadzone jest przez towarzystwa ubezpieczeniowe (osoby prawne), do których należą powszechnie lub zawodowe fundusze emerytalne (jako odrębny podmiot prawny). W systemie tym wpłaty na ubezpieczenie dokonywane są na indywidualne konta emerytalne ubezpieczonych. Wpłaty na dodatkowe ubezpieczenie emerytalne w zawodowych funduszach emerytalnych są dokonywane przez ubezpieczyciela-pracodawcę. Zgodnie z prawem (art. 157 pkt 4 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych), podstawowym prawem ubezpieczonego

jest prawo do wcześniejszego pobierania świadczenia emerytalnego z powodu pracy w szkodliwych i ciężkich warunkach. Dodatkowe ubezpieczenie emerytalne (II filar) jest obowiązkowe i wynika z mocy prawa (art. 127 pkt 2 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej przez zawodowe fundusze emerytalne odbywa się w oparciu o licencjonowanie i regulacje państwowe (art.125 par. 1 pkt 4 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych).

Grupa deputowanych skarży w całości §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że należy przeanalizować §4a pkt 1 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Pozostałe punkty nie mają bezpośredniego wpływu, ponieważ są powiązane z pkt. 1 w kwestii trybu przekazywania środków.

Paragraf 4a pkt 1 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych w sposób imperatywny określa przekazanie środków zgromadzonych na indywidualnych kontach emerytalnych osób urodzonych we wskazanych latach, dostępnych na dzień 1 stycznia 2011 r. do NIOS. Zasadniczo jest to transfer środków z indywidualnych kont emerytalnych osób ubezpieczonych do funduszu o innym systemie prawnym. Środki na indywidualnych kontach emerytalnych kapitalizują się oddzielnie dla każdego ubezpieczonego. Zebrane środki zachowują samodzielność i indywidualność na kontach ubezpieczonych. W literaturze przyjmuje się, że “są to własne środki pieniężne ubezpieczonego” (W. Mryczkow Prawo ubezpieczeniowe 5 wyd. Sibi, str. 366). Nie jest dopuszczony podział środków i udziałów pomiędzy kontami indywidualnymi (art.129 par. 8 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych).

NIOS działa na innych zasadach. Środki w nim gromadzone nie są przypisane do konkretnej osoby. Gromadzone są ze źródeł, wskazanych w art.21 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych, zaś ich wydatkowanie natomiast następuje na podstawie art.22 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych.

Osoby ubezpieczone w zawodowych funduszach emerytalnych uczestniczą w nich od momentu indywidualnego zgłoszenia do towarzystwa emerytalnego (art.140 pkt 3 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Ubezpieczeni, którzy nie wybiorą zawodowego funduszu w określonym czasie, są przypisywani do funduszu przez Krajową Agencję ds. Przychodów w sposób i według kolejności określonej na zasadach zawartych w art.140 par.4 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Umowa o ubezpieczenie zawarta pomiędzy ubezpieczonym a towarzystwem emerytalnym uwypukla indywidualny charakter i reguły tego ubezpieczenia. Treść umowy jest określona prawem, lecz od woli ubezpieczonego zależy wybór towarzystwa emerytalnego, jak również prawo do zmiany funduszu (art.171 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Umowa jest obowiązkowym elementem uprawnień

w zakresie zarządzania środkami przez towarzystwo ubezpieczeniowe. Osoba ubezpieczona ma prawo do wyboru funduszu emerytalnego, ponieważ środki zebrane na jej indywidualnym koncie w całości są przeznaczone na materialne zabezpieczenie w przypadku wystąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego. Zarządzanie środkami przez fundusz ubezpieczeniowy nie powoduje, że stają się własnością funduszu. Można przyjąć, że tym bardziej nie są one własnością państwa i nie stanowią – według stanowisk niektórych stron w tej sprawie – „środków publicznych”.

By wyjaśnić prawną stronę dodatkowego obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego i reguł dotyczących zebranych środków zastosowanie znajduje przewidziana w Kodeksie Ubezpieczeń Społecznych odpowiedzialność majątkowa funduszu emerytalnego. Fundusz ponosi odpowiedzialność majątkową przed ubezpieczonymi (art.134 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych) z tytułu poniesionych strat spowodowanych nieprawidłowym, niedokładnym i/lub nieefektywnym zarządzaniem aktywami, wskutek pełnienia obowiązków w złej wierze (np. umyślnie). Podstawą odpowiedzialności jest zawarcie umowy pomiędzy ubezpieczonym a funduszem emerytalnym lub zastąpienie jej służbowym przydziałem.

Środki zgromadzone na indywidualnych kontach emerytalnych ubezpieczonych służyć mają za źródło zabezpieczenia materialnego w przypadku wystąpienia ryzyka ubezpieczeniowego, jakim jest ryzyko starości. Rozporządzanie środkami jest możliwe w przypadku powstania zasad, wyłącznie przewidzianych prawem. Dlatego rozporządzanie nie ma zastosowania jako element prawa własności w klasycznym znaczeniu. Środki zgromadzone przez osobę ubezpieczoną pozostają jej własnością bez względu na ich rodzaj i wielkość, a dysponowanie nimi określone jest prawem.

Prawa ubezpieczonych w zawodowych funduszach emerytalnych:

- prawo do terminowej wypłaty wcześniejszych świadczeń emerytalnych (art.142 pkt 1 i art.168 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Ich wysokość wyznaczona jest przez wartość środków zebranych na indywidualnym koncie emerytalnym (art.169 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych);
- prawo do jednorazowej wypłaty do 50% wartości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie emerytalnym w przypadku orzeczenia trwałej niezdolności do pracy, tj. ponad 70,99 % (art.142 pkt 2 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Trwała niezdolność do pracy może nastąpić w przypadku schorzenia, choroby zawodowej lub wypadku przy pracy;
- po śmierci ubezpieczonego prawo spadkobierców (żyjący współmałżonek, przodkowie lub następcy (dzieci)) do otrzymania jednorazowej lub ratalnej wypłaty zebranych na indywidualnym koncie emerytalnym środków, z zachowaniem kolejności dziedziczenia i wysokości spadku zgodnie z prawem spadkowym. Jeśli osoba jest emerytem – spadkobiercom wypłacana jest pozostałość środków na koncie



emerytalnym ubezpieczonego. W przypadku braku spadkobierców, środki są przekazywane do budżetu (art.170 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych);

- osoba ubezpieczona ma prawo do przeniesienia środków z jednego funduszu do drugiego z zachowaniem warunków określonych w art.171 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych;

- osoba ubezpieczona uprawniona do emerytury ma prawo do jednorazowej wypłaty lub przeniesienia zebranych na koncie emerytalnym środków z zawodowego funduszu emerytalnego do uniwersalnego funduszu emerytalnego, o ile nie nabyła prawa do emerytury zawodowej zgodnie z art.168 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych (art.172 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych).

Z analizy wszystkich uprawnień można wyciągnąć wniosek, że ich zakres zależy od wysokości zgromadzonych środków oraz że są one dziedziczone zgodnie z prawem spadkowym jako środki własne osoby ubezpieczonej, zaś Kodeks Ubezpieczeń Społecznych wskazuje jedynie krąg możliwych spadkobierców.

Wraz z przeniesieniem środków wskazanych w §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych do NIUS osoby ubezpieczone w tym drugim tracą niektóre ze wskazanych praw (na podst. art. 142 pkt 2, art.171 i in. Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych) i są przekształcane w prawa emerytalne w ramach państwowego funduszu ubezpieczeń (NIUS). Nawet wtedy, gdy prawa te są bardziej korzystne dla ubezpieczonego, naruszony zostaje system ubezpieczeniowy, ponieważ środki z jednego obowiązkowego funduszu są przenoszone do drugiego funduszu (również obowiązkowego ubezpieczenia), lecz mającego inny system prawny, bez woli posiadacza środków. W ramach konstytucyjnego prawa do ubezpieczenia społecznego (art.51 pkt 1 Konstytucji ) osoby ubezpieczone w NIUS mają prawa emerytalne, lecz różnią się one od praw uzyskiwanych w zawodowych funduszach emerytalnych. Wnoszący skargę konstytucyjną powołują się na sprzeczność §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych z art. 57 pkt. 1 i 2 Konstytucji. Skarżący, wychodząc z założenia, że art. 51 pkt 1 Konstytucji przewiduje podstawowe prawo obywateli do ubezpieczenia społecznego, będące wprost powiązane z prawem do pracy (art.48 pkt 1 Konstytucji), przyjmują, że §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych zmienia prawo ubezpieczenia społecznego obywateli lub co najmniej ogranicza to prawo dla jednej grupy ubezpieczonych w zawodowych funduszach emerytalnych. Na pierwszy rzut oka, osoby ubezpieczone w zawodowych funduszach emerytalnych rzeczywiście tracą część praw ubezpieczeniowych, lecz w ich miejsce nabywają inne prawa ubezpieczeniowe. Te same osoby mają różne pod względem rodzaju prawa ubezpieczeniowe w ramach ogólnego prawa do ubezpieczenia społecznego zgodnie z art. 51 pkt 1 Konstytucji.

Kolejny wniosek można wyciągnąć, porównując §4a pkt 1 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych i art.127 pkt 2 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Artykuł 127 pkt 2 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, że osoby, pracujące w zawodach zaliczonych do pierwszej lub drugiej kategorii pracy są obowiązkowo ubezpieczone w zawodowym funduszu emerytalnym z prawem do wcześniejszej emerytury, niezależnie od wieku. Dla osób wskazanych w §4a pkt 1 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych, zgromadzone środki zostają przeniesione do NUIS, tzn. że osoby te *ex lege* wyłączone zostają z obowiązkowego ubezpieczenia w zawodowym funduszu emerytalnym z prawem do wcześniejszej emerytury właśnie ze względu na wiek, określony datą urodzenia. Wewnętrzna sprzeczność pomiędzy wskazanymi normami prawnymi Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych jest istotna i narusza zasady państwa prawa (art.4 pkt 1 Konstytucji). Sprzeczność ta prowadzi do naruszenia stabilności systemu prawnego.

Art. 51 pkt 1 Konstytucji gwarantuje prawo obywateli do ubezpieczenia społecznego. Fakt, że w Konstytucji nie ma określenia systemu ubezpieczenia społecznego nie oznacza, że rozporządzenie jest wyłączone z prawa. System ubezpieczeniowy w Bułgarii i częściowo dodatkowe obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne zostało oparte o zasady regulacji państwowych (art.125 pkt 4 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Zawierają one prawne uregulowanie stosunku ubezpieczenia. W orzeczeniu nr 21/1998r. w sprawie skargi konstytucyjnej nr 18/1997r. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że “art. 51 pkt 1 Konstytucji głosi jako podstawowe prawo obywateli prawo do ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (...). O realizację tego prawa musi się zatroszczyć państwo, co określone zostało również w preambule Konstytucji, w której mowa o “państwie socjalnym”. Państwo powinno podejmować i realizować niezbędne działania mające na celu powstanie systemu ubezpieczenia społecznego (...) zaś w kompetencjach organu ustawodawczego leży utworzenie prawnych zasad tego ubezpieczenia.”

Regulacje państwowe w sferze dodatkowego ubezpieczenia emerytalnego obejmują określenie podmiotów stosunków ubezpieczenia, zasad, na których opiera się system prawny i działalność w zakresie zbierania środków, zarządzania nimi i wydatkowaniem. Wymagania dotyczące towarzystw emerytalnych regulują Kodeks Ubezpieczeń Społecznych (rozdział II części drugiej Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych) oraz prawo handlowe. Zgodnie z prawem przedmiotem ich działalności jest jedynie dodatkowe ubezpieczenie emerytalne. Nie mogą dokonywać transakcji handlowych, niezwiązanych wprost z ich działalnością, nie mają prawa do uczestniczenia w spółkach cywilnych i handlowych jako główni partnerzy. Nie mogą również nabywać akcji

w innych towarzystwach emerytalnych. Mogą emitować imienne akcje w prawem jednego głosu. Minimalna wysokość kapitału towarzystw emerytalnych wynosi pięć milionów lewów. Spółka nie może wypłacać dywidendy w wysokości i sposób, który zmniejszyłby kapitał poniżej 50 % wysokości kapitału minimalnego. W przypadku zmniejszenia wysokości kapitału do 50 % kapitału minimalnego mogą zostać zastosowane przymusowe środki administracyjne. Regulacje państwowe przewidują licencjonowanie i system zezwoleń, jak również rejestrację towarzystwa emerytalnego i in. rozporządzenia, dotyczące ich struktury i działalności. Ten kompleksowo uregulowany system mówi o ścisłej regulacji państwa, odpowiadającej wymogom stabilności działań funduszu emerytalnego i mieści się w ramach uprawnień ustawodawcy. Regulacje państwowe określają również wymogi dotyczące osób ubezpieczonych w funduszu (art. 127, pkt 2, art. 4, pkt. 1 i 2 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych). Poza tym regulacje państwowe obejmują konkretne prawa ubezpieczonych. Relacje prawne pomiędzy towarzystwem ubezpieczeniowym i ubezpieczonym powstają na podstawie “stypizowanej” umowy – umowy o ubezpieczenie. Umowa zawierana jest według określonego ładu poprzez wyrażenie woli stron. Naruszenie tego prawa ubezpieczeniowego wykracza poza granice regulacji państwa. Regulacje państwa przewidują zawieranie umów ubezpieczenia, ustalenie jej treści, lecz samo zawarcie umowy jest wynikiem woli stron. Przeniesienie środków do NIUS może nastąpić wyłącznie poprzez oświadczenie woli ubezpieczonego. Stanowiska stron mówiące, że stosując §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych ustawodawca nie zmienia systemu ubezpieczeniowego, a wyłączenie jednej grupy ubezpieczonych z zawodowych funduszy emerytalnych ma na celu osiągnięcia świadczenia emerytalnych w korzystniejszej wysokości być może są uzasadnione, lecz przeniesienie środków z zawodowego funduszu do NIUS nie może nastąpić bez oświadczenia woli ubezpieczonego. Charakter relacji pomiędzy nim i funduszem emerytalnym wyłącza interwencję państwa, gdyż dotyczą one prywatnych elementów prawnego systemu ubezpieczeniowego. Państwo przekroczyło dopuszczalne granice koniecznych regulacji stosunków ubezpieczeniowych, przez które §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych jest sprzeczny z art.4 pkt 1 Konstytucji.

Paragraf 4a pkt 9 przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje, że od daty przeniesienia środków osób ubezpieczonych wskazanych w ustawie do NIUS zostają rozwiązane ich stosunki prawne z towarzystwem emerytalnym, zarządzającym zawodowym funduszem emerytalnym, w którym byli ubezpieczeni. Skarżący sądzą, że ten sposób rozwiązania umowy jest sprzeczny z art. 19 pkt 2 Konstytucji i wykracza poza wskazane prawem podstawy do rozwiązania umowy wynikające z art. 324 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych .Sposób rozwiązania umowy jest również sprzeczny z art. 4, pkt 1 i ust. 5 preambuły do Konstytucji z powodu rozszerzenia regulacji państwowych o nakazujących normach prawnych w systemie prawnym z elementami prywatnymi,

wymagającymi oświadczenia woli podmiotów. Przewidziane prawem rozwiązanie ubezpieczeniowych stosunków prawnych jest konsekwencją prawną wynikającą z §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych.

Art 19 pkt 2 Konstytucji wymaga zagwarantowania wszystkim obywatelom i osobom prawnym jednakowych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Wraz ze wzrostem państwowych regulacji dot. specyficznej działalności gospodarczej towarzystw emerytalnych zapewniona jest ochrona ubezpieczonych. W przypadku §4a Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych zostają przeniesione środki określonej grupy osób i towarzystwa emerytalne nadal działają w odniesieniu do innych ubezpieczonych, lecz zostają przekroczone granice dopuszczalnych regulacji państwowych. Wraz z przeniesieniem środków z indywidualnych kont emerytalnych osób których dotyczy §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych do NIUS zostaje naruszona wolność działalności towarzystw emerytalnych w kwestii inwestowania środków tych osób, gdyż zostaje wyeliminowany bardzo istotny mechanizm dodatkowego obowiązkowego ubezpieczenia społecznego. Jest to regulacja naruszająca art. 19 pkt 1 Konstytucji – wolność inicjatywy gospodarczej, tzn. swobody rynkowej jako podstawowej zasady, na której opiera się gospodarka państwa.

Powstanie i rozwój państwa prawa można osiągnąć poprzez stabilność i zapewnienie prawa do działalności gospodarczej, w tym działalności inwestycyjnej. Paragraf 4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych powoduje niepewność dla towarzystw emerytalnych i otwiera możliwość kolejnych zmian w tym kierunku. Narusza to art. 19 pkt 3 Konstytucji, który przewiduje ochronę prawną inwestycji i działalności gospodarczej bułgarskich i zagranicznych obywateli oraz osób prawnych.

Państwowe ubezpieczenie emerytalne i dodatkowe obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne zajmują samodzielne i uzupełniające się miejsce w systemie emerytalnym.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił przedstawione argumenty i na podstawie art. 149 ust. 1 pkt 2 Konstytucji

#### **POSTANOWIŁ:**

Uznać za niekonstytucyjny §4a przepisów przejściowych i końcowych Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych, powołany na podst. §48 pkt 2 Ustawy o zmianie i uzupełnieniu Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych (ogłoszonej w Dz.U, nr 100/2010 r.)