



ЦЗПЗ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
 Бул. Дондуков № 1  
 1549 София,  
 България

София, 1408  
 у. Нишава № 121  
 телефон 0885 906 376  
 Email: office@czpz.org  
 www.czpz.org

## СТАНОВИЩЕ

от Център за защита правата в здравеопазването

по Конституционно дело №17/2018 година  
 на Ваше искане № 30 КД/25.01.2019

Уважаеми Конституционни съдии,

Във връзка с Ваше искане, изразяваме следното становище по конституционно дело №17/2018г., образувано по искане на 66 народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване противоконституционност на §11, §12, § 14-29, § 31-42 и на § 43 в частта след израза „1 януари 2019г.“ от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г. (обн., ДВ бр. 102 от 11.12.2018г., в сила от 01.01.2019г.):

Процедурите по приемане на нормативни актове, в това число и на закони, са определени в Закона за нормативните актове и Указ №883/2007 за прилагане на Закона за нормативните актове.

Съгласно чл. 13 на Указ № 883/2007, „Изготвянето на законопроекта обхваща:

1. изготвяне на първоначален проект;
2. обсъждане на проекта;
3. изготвяне на втори проект, когато се наложат съществени изменения на първоначалния проект.”

При приемането на оспорените §11, §12, § 14-29, § 31-42 и на § 43 е нарушено изискването на Указ № 883/2007, тъй като същите не са били поставени за обсъждане.

Законът за нормативните актове (ЗНА) постановява в своя чл. 26, че всички проекти на нормативни актове се публикуват за обществено обсъждане на Интернет страницата на Министерския съвет и на Портала за обществени консултации, заедно с мотивите, съответно доклада, и предварителната оценка на въздействието за срок не по-малък от 30 дни. След приключването на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, Министерският съвет трябва да публикува на своята Интернет

страницата и на Портала за обществени консултации справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

При приемането на оспорените §11, §12, § 14-29, § 31-42 и на § 43 е нарушено и това изискване на закона.

Съгласно чл. 21 от ЗНА, законодателната инициатива на Министерския съвет се осъществява въз основа на законодателна програма за следващите 6 месеца. С Решение № 555/7.08.2018 година, Министерският съвет е приел законодателната програма на Правителството за периода 1.07.2018-31.12.2018. Нито едно от оспорените изменения на закони по КД 17/2018, не присъства в тази законодателната програма на правителството за втората половина на 2018 година.

При приемането на оспорените §11, §12, § 14-29, § 31-42 и на § 43 е нарушено и това изискване на закона.

Алинея 2 на чл. 21 на ЗНА постановява, че включването на на проекти на закони и кодекси в законодателната програма на Министерския съвет се осъществява след извършена предварителна оценка на въздействието. Чл. 20, ал. 2 на същия закон задължава Министерския съвет да извърши частична оценка на въздействието при изработването на всеки проект на закон. Нито един от оспорените пред Конституционния съд закони няма такава частична предварителна оценка на въздействието.

При приемането на оспорените §11, §12, § 14-29, § 31-42 и на § 43 е нарушено и това изискване на закона.

С § 39 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 година са приети изменения в Закона за лечебните заведения. Създаден е нов орган – Агенция за медицински надзор и изцяло е променен редът за издаване на разрешения за извършване на лечебни дейности.

Съгласно чл. 3 от Закона за административното регулиране и административния контрол на стопанската дейност (ЗОАРАКСД), при внасянето в Народното събрание на законопроект, в който се предвижда въвеждане(изменение) на разрешителен или лицензионен режим, заедно със законопроекта и мотивите към него вносителят представя и мотивирано становище относно необходимостта от това регулиране, което съдържа икономически анализ и оценка на въздействието, което режимът оказва върху регулираната стопанска дейност. Становището се публикува в Интернет или по друг подходящ начин. приетият и оспорен пред КС закон не съдържа изискваното от закона мотивирано становище, икономически анализ и оценка на въздействието върху стопанската дейност.

При приемането на оспорените §11, §12, § 14-29, § 31-42 и на § 43 е нарушено и това изискване на закона.

Така, описаните нарушения на действащи закони са съществени. Законодателят е приел Закон за нормативните актове, Указ № 883 за неговото прилагане и ЗОАРАКСД, с цел да осигури зачитане на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност на законодателния процес. Лишаването на гражданите от възможност за участие в обществени обсъждания, изразяване на несъгласие или правене на предложения към проектите за нормативни актове е значим порок на законодателния процес. Лишаването на гражданите от възможност за участие в законодателния процес би могъл да се разглежда и като поставяне под съмнение на принципа на чл. 1 от Конституцията, според който цялата власт произтича от и принадлежи на народа.

*Доброто здравеопазване е възможно само на основата на защитени права!*

В крайна сметка възникват два основни въпроса:

1. Дали тези многобройни и немаловажни нарушения за законите дават достатъчно основание да се приеме, че е на лице нарушение на Конституцията?

2. Може ли да се приеме, че след като в крайна сметка законите са били одобрени с гласуване в Министерският съвет и приети на две гласувания от Народното събрание, това санира всички изброени пороци и нарушения на действащи закони?

Вярно е, че противоречието на приет закон с друг, приет преди това закон, не представлява нарушение на Конституцията. Преценката за конституционностъобразност, съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, може да бъде дадена единствено с оглед на това дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове.

В случая става дума за особено противоречие, което може да се сравни със същественото нарушение на процесуалните закони в административното право.

Чл. 4 на Конституцията постановява, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната.

Изпълнителната и законодателната власт управляват страната, чрез приемане на закони и други нормативни и административни актове. Ако изпълнителната власт в лицето на Министерският съвет и законодателната власт в лицето на Народното събрание са приели оспорените закони в нарушение на процедурите, описани в действащите закони, то логичният извод е, че такова управление не е според законите на страната, а в разрез с тях.

Следователно може да се направи обоснован извод, че с приемането на оспорените закони, Народното събрание е осъществило управленско действие в несъответствие със законите на страната и е нарушило по този начин принципа на правовата държава, прогласен с чл. 4 на Конституцията, независимо от това дали има или няма конкретни правни норми, които да са в противоречие с конкретни текстове на Конституцията.

Тези правни изводи са подкрепени и от практиката на Конституционният съд.

В мотивите в Решение № 17 от 3 октомври 1995 г. по конституционно дело № 13 от 1995 г. Конституционният съд се сочи, че „Ежегодните бюджетни закони са закони във формален смисъл само защото под наименованието "закон" те са гласувани от Народното събрание. В основното, същинското си съдържание те не съдържат правни норми. В разходната си част те съдържат разпоредби, с които се овластяват държавните органи да извършат необходимите им разходи на държавни парични средства до определен размер. Текстовете на ежегодните бюджетни закони са актове, с които се управляват средствата от общодържавния паричен фонд. Те са управленски (административни) актове, които, без да променят своята основна юридическа характеристика, се издават в присъщата на актовете на Народното събрание форма (закон) и по предвидената за законодателния орган процедура.“

Не би могло да се каже по-добре.

И още „конституционният принцип на правова държава „във формален смисъл“ включва в своето съдържание и обхват изискванията за правна сигурност, правна стабилност, правна предвидимост и правна предсказуемост“ (Решение № 1/2005г.; Решение № 7/2005г.).

Конституционният съд (Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г., Решение № 8 от 2.04.1998 г. по к. д. № 3/1998 г., Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г., Решение № 7 от 25.05.2010 г. по к. д. №

5/2010 г. и др.) приема, че основните обществени отношения са тези, свързани с основните конституционни права. Конституционният законодател възлага на Народното събрание да регулира основните обществени отношения относно тези конституционни права. Тъй като нормативният акт трябва да урежда основни обществени отношения във връзка с прилагането на прогласени от Конституцията основни права на гражданите, не може да има никакво съмнение, че този нормативен акт трябва да бъде закон. Законовата норма подлага на първично уреждане „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“ (чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове –ЗНА). В конкретния случай няма съмнение, че посочените изменения в правната уредба касаят обществени отношения, свързани с устройството и функционирането на лечебните заведения, предписването и отпускане на лекарства, трансплантации на тъкани и органи, лечение на деца в чужбина, контрол над медицинското обслужване и др.. Закрепвайки обаче измененията и допълненията на основните обществени отношения, чрез преходните и заключителни разпоредби на един формален по своята правна характеристика закон, Министерският съвет, а в последствие и народното събрание нарушават по наше мнение всички посочени по-горе изисквания към законодателния процес, намерили място и в мотивите на Конституционния съд по посочените решения.

Според практиката на Конституционния съд, когато с преходни и заключителни разпоредби на ежегоден бюджетен закон се правят изменения и допълнения в други закони, това би било конституционносъобразно само ако тези изменения и допълнения в други действащи закони имат пряко отношение към приходната и разходната част на съответния ежегоден бюджет и когато тези други закони са финансови закони или от гледна точка на отрасловия си характер те са част от материята на бюджетно право (Решение №10/2012г. на Конституционния съд).

Някой би могъл да оспори тези изводи с аргумент за особения характер и процедура на приемане на Закона за бюджета на НЗОК. Съгласно чл. 19 от ЗЗО, проектът на закон за бюджета на НЗОК се изготвя от Управителя и след съгласуване с министъра на здравеопазването и одобрение на НС на НЗОК се внася от него в Министерския съвет. С други думи Министерският съвет само предава на Народното събрание изготвен от друг орган закон. Може ли тогава да се приеме, че предвиденият по отношение на този закон, ЗЗО се явява специален, спрямо ЗНА и Министерският съвет не е длъжен да спазва предвидените в последния процедури – оценка на въздействието, обществено обсъждане и др.?

По наше мнение това е точно така, но само що се отнася до онази част от закона, с която се предлага бюджета на НЗОК. Правомощия на Управителя на НЗОК да подготви проект на закон се отнасят само за бюджета на НЗОК, но не и за останалите закони, които са изменени в случая. Следователно, ако се възприеме хипотезата, че автор на промените в оспорените закони не е Министерският съвет, то тогава Управителят на НЗОК е излязъл от делегацията на ЗЗО и в разрез с изискванията на чл. 87 от Конституцията е присвоил право на законодателна инициатива, което имат само народните представители и Министерският съвет.

Бихме искали да добавим и някои аргументи, свързани с членството ни в ЕС и свързаните с това норми на общностното право. В съответствие с член 49 от ДЕС, зачитането на принципите на правовата държава е предварително изискване за членство в ЕС. Заедно с демокрацията и правата на човека, принципите на

правовата държава са и един от трите стълба на Съвета на Европа и са утвърдени в преамбюла към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

Република България е страна по Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Съдът на Европейския съюз в съдебната си практика посочва, че върховенството на закона е източник на напълно защитими по съдебен ред принципи, приложими в рамките на правната система на ЕС. Съдът изтъква също, че тези принципи са общи принципи на правото, произтичащи от конституционните традиции, които са общи за държавите-членки. В редица решения той извежда и конкретните принципи, които образуват понятието за правова държава, част от които са:

1. Принципът на законността, който по същество включва прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес. Съдът потвърждава, че принципът на законността представлява основен принцип на Съюза, като посочва, че „[...] в правовата общност трябва ефективно да се гарантира спазването на законността“ (Дело C-496/99 P, Комисия на Европейските общности срещу CAS Succhi di Frutta SpA, [2004] Recueil I-03801, параграф 63);

2. Правната сигурност, която изисква наред с другото разпоредбите да са ясни и предвидими и да не се променят ретроспективно. Съдът подчертава значението ѝ, като посочва, че в съответствие с принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания „[...] въздействието на законодателството [на Съюза] трябва да бъде ясно и предвидимо за онези, които са подчинени на него [...]“. (Съединени дела 212 до 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato срещу Srl Meridionale Industria Salumi и други [1981] Recueil 2735, параграф 10);

В този смисъл незачитането на изискването за правова държава, води не само до нарушаване на чл.4, ал.1, но и на разпоредбите на и чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Причините за това са, че доверието на всички граждани на ЕС и на националните органи към функционирането на принципите на правовата държава е от особено значение за по-нататъшното развитие на ЕС в посока на „пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници“.

Приемете моите най-добри пожелания:

София – 2019/02/26/ изходящ номер 66

Д-р Стойчо Кацаров, Председател на ЦЗПЗ



*Доброто здравеопазване е възможно само на основата на защитени права!*