



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 79 КТ 17/18

Дата 01.03.19г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на здравеопазването

Изм. №

11.03.6 / 01.03.19

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

гр. София

бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

По к. д. № 17/2018 г.

Относно: допуснато до разглеждане по същество искане на 66 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване противоконституционност на преходни и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г.

УВАЖАЕМИ ПРОФ. ВЕЛЧЕВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 22 януари 2019 г. по к. д. № 17/2018 г. на Конституционния съд (КС) е допуснато до разглеждане по същество искането на 66 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване противоконституционност на § 11, § 12, § 14 - § 29, § 31 - § 42 и на § 43 в частта след израза „1 януари 2019 г.“ от Преходните и

заклучителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 2018 г., в сила от 1 януари 2019 г.).

Съобразно практиката си съдът е допуснал до разглеждане по същество като преходни и заключителни разпоредби още невлезлите в сила такива, а за влезлите в сила е допуснал до разглеждане законите, изменени и/или допълнени с тях.

С определенията са конституирани заинтересувани институции по делото - сред тях и министърът на здравеопазването, които да представят писмено становище.

Искането излага мотиви относно твърдение за противоконституционност на посочените законови разпоредби поради противоречието им с чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 84, т. 2, чл. 87 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията относно правовата държава, принципа на предвидимост и съразмерност и правилата на законодателния процес, а също и относно публичността в парламентарното управление.

По твърденията в искането и изложените в тяхна подкрепа мотиви считам следното:

1. По твърдяното противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

Твърди се противоречие на посочените в искането законови разпоредби с конституционната норма на чл. 4, ал. 1 поради нарушаване на принципа на правовата държава, включващ в съдържанието и обхвата си изискванията за правна сигурност, правна стабилност, правна предвидимост и правна предсказуемост.

Допълнително като елементи на принципа на правовата държава, който се определя като нарушен, се посочват и пропорционалността, съразмерността и забраната за прекомерност.

В искането не се излагат твърдения за конкретни нарушения на отделните елементи на принципа на правовата държава или на някои от тях. Посочва се общо твърдяно нарушение на този принцип чрез приемане на промени в основополагащи, структуроопределящи или широкообхватни закони не с отделни за целта закони за изменение и допълнение, а с преходни и заключителни разпоредби на бюджетния закон на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) за 2019 г.

Твърди се, че само с отделен закон за промените, с който се отчитат особеностите на предмета и обхвата на правната уредба на основния закон, може да се предприемат промени в основополагащи, структуроопределящи и широкообхватни закони, за да се спазят принципите за стабилно, сигурно, предвидимо и предсказуемо правно регулиране.

Твърди се, че между предметите и обхватите на изменените закони и на бюджетния закон на НЗОК за 2019 г., с който са направени промените, няма никакво пряко отношение и връзка, което нарушава още веднъж принципа на правовата държава поради това, че нарушава елементите му на стабилно, сигурно, предвидимо и предсказуемо правно регулиране.

Намирам искането в тази част за неоснователно по всички твърдения и мотиви в него, по следните съображения:

С чл. 4, ал. 1, изречение първо от Конституцията на Република България е въведен принципът, основното начало на нейното управление – принципът на правовата държава. Република България се управлява според Конституцията и законите на страната (изречение второ на същата конституционна разпоредба).

Това водещо начало на конституционната държава е исторически обусловено и динамично в различните исторически времена от гледна точка на неговите съдържание и характер.

У нас въпросът за характера, смисъла и съдържанието на принципа на правовата държава е разискван многократно от КС и по него е постигната категорична яснота – разбирането за правовата държава включва принципа за правната сигурност (формалния елемент) и принципа за материалната справедливост (материалния елемент). Според КС „правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г., Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. и ред. др.).

От теоретична и практическа гледна точка, както и съобразно практиката на КС, няма спор и по въпроса за това, че принципът на правовата държава съдържа в себе си изисквания за правна предвидимост, сигурност, стабилност и предсказуемост, както и на пропорционалност и съразмерност. Нещо повече – както посочва и КС в Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. относно обусловеността и обвързаността между тези категории, признак на правната сигурност като елемент на правовата държава е именно правната предвидимост. Затова и предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика.

Предвидимостта и стабилността са въздигнати в принципи, които се следват в процеса по изработване на проектите на нормативни актове, заедно с принципите на

необходимост, обоснованост, откритост, съгласуваност, субсидиарност и пропорционалност (чл. 26, ал. 1 от Закона за нормативните актове).

Доколко обаче принципът за правовата държава с всички негови компоненти следва да се абсолютизира или неприсъщо натоварва, каквото считам, че се извършва в искането на подателите, е въпрос, по който КС също има константна практика. Тази практика не е отчетена от подателите.

В цитираните по-горе решения, които са емблематични по този въпрос, КС посочва, че не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано именно като противоречащо на правовата държава. За КС подобен подход би накърнил ясното съдържание и приложимостта на принципа. Не следва да се абсолютизира и признака „предвидимост на правното регулиране“ на принципа за правовата държава. Възможни са както конкуренция, така дори конфликт между формалния и материалния елементи на правовата държава, сиреч между нейните отделни компоненти. Изрично конституционно изискване към законодателя да следва абсолютно принципа на предвидимостта, което означава ефектът от залаганите промени с нормативните актове да бъде във всички случаи абсолютно и безусловно предвидим и в същото време справедлив, липсва както в българската Конституция, така и в конституциите в световен мащаб. Изменения, при които е налице известен конфликт между справедливостта и стабилността са възможни и допустими. Не може да се очакват единствено плавни и предвидими изменения. Въпросът е държавата да изпълнява задълженията си като създаде условия за осъществяване на основните права на гражданите в съответната сфера. Въпросът е, също така, промените и неспазването на определено формално законово изискване (напр. за провеждане на цялата или определен етап от процедурата по изготвяне на акта, за възприемане на определена правна техника и др.) да не представляват и да не водят до дисбаланс в правната сигурност, да не представляват произвол на изпълнителната власт и мнозинството в Народното събрание, а това означава – да не произвеждат правни последици с обратен знак за правовия ред. При тези условия подобни изменения са приемливи според КС (Решение № 10 от 2012 г. по т.д. № 15 от 2011 г. и Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.).

Следователно, дори и да има известно законово отклонение, то само по себе си не обосновава нарушение на принципа на правовата държава.

В случая със Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. не са допуснати нарушения на конституционни и други принципи и правила.

Спазени са разпоредбите на Конституцията, съгласно които законите се приемат, изменят, допълват и отменят от Народното събрание (чл. 62, ал. 1, чл. 84, т. 1, чл. 86, ал. 1), право на законодателна инициатива има всеки народен представител и Министерският съвет (чл. 87, ал. 1), законите се обсъждат и приемат с две гласувания в отделни заседания, а по изключение по решение на Народното събрание – в едно заседание (чл. 88, ал. 1).

Спазена е и разпоредбата на чл. 87, ал. 2 от Конституцията, съгласно която законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерския съвет, дотолкова, доколкото изобщо е приложима в конкретния случай предвид факта, че съгласно специалните закони (Закона за публичните финанси и Закона за здравното осигуряване) бюджетът на НЗОК е отделен от държавния бюджет и се внася в Народното събрание от Министерския съвет заедно с държавния бюджет.

Въз основа на констатациите за спазване на посочените конституционни изисквания при приемането на оспорваните текстове може да бъде направен единствено извод за неоснователност на твърдението за нарушаване на фундаменталната норма на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (така в Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г.).

В тази връзка извън така пестеливата, както я нарича и КС в редица свои решения (напр. Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г., Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. и др.) конституционна уредба, процедурата по изготвяне, внасяне и приемане на бюджета на НЗОК е регламентирана в Закона за публичните финанси (ЗПФ) и в Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗПФ държавният бюджет, бюджетът на държавното обществено осигуряване и бюджетът на НЗОК се приемат от Народното събрание с отделни закони за съответната бюджетна година при осигуряване на съгласуваност между тях.

По силата на чл. 22, ал. 1 от ЗЗО бюджетът на НЗОК е отделен от държавния бюджет.

Съгласно чл. 48, ал. 3 от ЗПФ показателите по бюджетите на държавното обществено осигуряване и на НЗОК и другите социалноосигурителни фондове трябва да съответстват на относимите показатели по държавния бюджет и на разчетите по консолидираната фискална програма.

Органите за управление на Националния осигурителен институт и на НЗОК организират и ръководят съставянето и изпълнението на бюджетите на социалноосигурителните фондове (чл. 7, ал. 4 от ЗПФ).

В изпълнение на чл. 90, ал. 1 от ЗПФ при разглеждането на бюджета на НЗОК Народното събрание изслушва доклад от ресорния министър и доклад от управителя на НЗОК, както и доклад от комисията, отговаряща за бюджета.

По силата на чл. 80, ал. 1 от ЗПФ редът за съставянето на бюджетите на държавното обществено осигуряване и на НЗОК се определя в съответните специални закони, доколкото в този закон не е предвидено друго.

Съгласно чл. 15, ал. 1, т. 3, чл. 19, ал. 7, т. 3 и 5 от ЗЗО управителят на НЗОК изготвя проект на закон за годишния бюджет на НЗОК и го изпраща за становище на министъра на здравеопазването, внася го в Надзорния съвет на НЗОК за одобряване заедно със становището на министъра на здравеопазването, Надзорният съвет одобрява проекта, след което управителят внася одобрения проект чрез министъра на здравеопазването в Министерския съвет.

В изпълнение на чл. 29, ал. 1 и 2 от ЗЗО управителят на НЗОК внася чрез министъра на здравеопазването в Министерския съвет проект на закон за бюджета на НЗОК в сроковете, предвидени за представяне на проекта на закон за държавния бюджет на Република България за следващата календарна година, като проектът се разглежда от Народното събрание едновременно с проектите на закони за държавния бюджет и за бюджета на държавното обществено осигуряване.

Следва да се отбележи, че съгласно чл. 81 от ЗПФ със законопроекта за държавния бюджет Министерският съвет може да предлага изменения и допълнения в други закони само когато те са свързани със съставянето, изпълнението и отчитането на консолидираната фискална програма. Подобно ограничение за бюджета на НЗОК не е предвидено нито в ЗПФ, нито в ЗЗО и не може да бъде прилагано по аналогия.

Така описаната от специалните закони процедура по изготвяне и приемане на бюджета на НЗОК е спазена, което, макар и извън контрола на КС по настоящото дело, следва да бъде отчетено.

Извън пестеливата конституционна уредба, цялостната процедура по обсъждането и приемането на законите е доразвита и конкретизирана в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание – особен акт, приет въз основа на самата конституция (чл. 73 от същата).

Извън правилата на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, които са спазени при обсъждането и приемането на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., относими към случая правила се

на Закона за нормативните актове. Същите са спазени – промяната на съответните закони е уредена с изменението и допълнението им, а не е предмет на отделен закон (чл. 10, ал. 2 от ЗНА), законите са изменени и допълнени с изрична разпоредба на изменящия и допълващ акт (чл. 11, ал. 3 от ЗНА), спазено е изискването за наличие на мотиви (§ 1а, т. 1 от допълнителните разпоредби от ЗНА), правилата за отменяне, изменение и допълване на други нормативни актове се включват в заключителните разпоредби на приемания акт (чл. 35, ал. 2 от Указ № 883 от 1974 г.). Както и КС констатира (напр. в Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г.), практика на Народното събрание, основана на ЗНА и Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове е със заключителните разпоредби на закони да се регулира изменение и допълване на други закони, с които първите имат пряка връзка. По отношение на бюджетните закони това не прави изключение – независимо, че имат ограничено действие във времето, главно чрез своите заключителни разпоредби се вписват в останалото законодателство (пак там). Промените със заключителните разпоредби на друг закон имат за цел именно съгласуваност в действащото законодателство и не го поставят в противоречие с принципа на правовата държава, поради което не са противоконституционни на това основание (пак там). Конституцията не определя съдържанието на бюджетните закони и не поставя ограничения по отношение на конкретните им разпоредби (пак там).

Към така цитираната практика на съда следва да се добави споменатото по-горе ограничение на чл. 81 от ЗПФ относно държавния бюджет.

Практиката на КС е ясна и красноречива и следва да се съобразява. С нея се изясняват съответните въпроси, независимо от обстоятелството, че не е в обсега на контрол на КС преценката за спазване на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, ЗНА и Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове или други закони. Конституционният съд извършва преценка единствено с оглед на това дали са нарушени конституционни норми, като не може да преценява съответствието на един закон с останалите закони (Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г., Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г., Решение № 1 от 2011 г. по к.д. № 22 от 2010 г. и ред други).

Така цитираната правна уредба и практика на КС не разграничава основополагащи, структуроопределящи и широкообхватни закони от останалите закони, и не въвежда особени правила по отношение на тяхното издаване, отменяне, изменение и допълване.

Що се отнася до бюджетните закони, практиката на КС в областта на анализа на техния характер и специфики е богата. Според нашия обзор на тази практика няма да бъде

намерен в Решение № 2 от 2009 г. по к.д. № 1 от 2009 г., в което се посочва също, че КС върви постепенно, но постоянно към изясняване на спецификата на закона за държавния бюджет (доколкото аргументи могат да бъдат адресирани към бюджетните закони изобщо). В това решение КС приема, че дори и да не е закон в материален смисъл, за бюджетния закон е необходимо и достатъчно да бъде определен като формален закон. И още – според КС в бюджетните закони се съдържат от същински правни норми до разпоредби, с които се утвърждават цифрови изразения на приходи и разходи (пак там).

Разбирането на КС продължава развитието си и както стана ясно по-горе от Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. според съда със заключителните си разпоредби бюджетният закон се вписва и съгласува с останалото законодателство в страната, особено при наличието на връзка между предмета на бюджетния и останалите изменяни и допълвани с него закони. С бюджетните закони могат да се правят изменения и допълнения в специални материални закони (Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г.).

Връзка между предмета на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. и предмета на всеки от изменените и допълнени с неговите преходни и заключителни разпоредби закони е налице.

Несъдържателна от правна и фактическа страна по настоящото производство е постановката, възприета от подателите на искането, да изтъкват броя на изменените закони. Промените са по характер, смисъл и съдържание не просто свързани, а взаимно обуславящи се с обхвата, предмета, целите, духа, принципите и съдържанието на основния закон, който ги въвежда – бюджетният закон на НЗОК за 2019 г. Както става ясно от мотивите към законопроекта, внесен в Народното събрание от Министерския съвет, с него се постига гарантиране на пакета здравноосигурителни дейности в обхвата на задължителното здравно осигуряване, като спрямо закона за 2018 г., през 2019 г. за НЗОК са осигурени 490 млн. лв. допълнителни средства за разходи и трансфери. Заложени са завишени размери на средствата от приходи и средствата за разходи по всички пера в сравнение с 2018 г. В общото увеличение са предвидени средства за финансирането на някои нови дейности, в това число с трансфери от бюджета на Министерството на здравеопазването. Тези средства са заложени конкретно в отделните пера по структурата на бюджета на НЗОК за 2019 г. Допълнителните средства по бюджета на НЗОК за 2019 г. в сравнение с 2018 г. могат да бъдат усвоени и разходвани само ако са правилно адресирани към съответните дейности.

След приемането на закона от Народното събрание съответните бюджетни параметри на НЗОК следва да се поддържат. Това обаче от своя страна, тъй като настоящите

за НЗОК дейности и са формирани при отчитане на нови постановки, следва да бъдат отразени в съответните специални закони, за да няма противоречия и правна неяснота. Отразяването им в специалните закони преди или след приемането на бюджетния закон е неприемливо, тъй като не е възможно постигането на синхрон в процедурите по промени на актовете. Такъв синхрон е възможен единствено с едновременното приемане на промените и бюджета, което е и осъществено. Промените в останалите закони са възможни единствено ако са осигурени с необходимия бюджет на НЗОК и единствено ако бюджетът със съответните отразявания на тези дейности бъде приет от Народното събрание. Впрочем, това съответства и на практиката на КС, според която с приемането на нов закон, който замества действащ, могат да се изменят и допълват други закони. Новият закон, като дава правна уредба на съответната материя по нов начин, същевременно става част от една установена система на законодателство. Включването му в нея би било тромаво и бавно ако се очаква синхронизацията в уредбата да се постигне единствено по пътя на приемането на отделни закони за изменение и допълнение на съответния закон. Няма пречка в заключителните разпоредби на бюджетен закон да се включат промени в други действащи нормативни актове (Решение № 1 от 2011 по к.д. № 22 от 2010 г.).

С преходните и заключителни разпоредби на оспорения законопроект са извършени промени в Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, Закона за здравното осигуряване, Закона за здравето и Закона за лечебните заведения, както и в други закони в посочените по-долу насоки, които предпоставят и обуславят така приетата бюджетна рамка на НЗОК за 2019 г. със същия закон и в същото време изпълнението им цели постигането на ефективност именно на бюджета на НЗОК и чрез този бюджет финансово се осигурява действието им:

В областта на лекарствените продукти – най-общо с промените се въвеждат нови механизми за заплащане. Разширява се обхватът на лекарствените продукти, включвани в пакета, гарантиран от бюджета на НЗОК. Правят се промени в частта, регламентираща провеждане на задължително централизирано договаряне на отстъпки за лекарствените продукти. Предвидена е за първи път правна възможност НЗОК да може да договори с притежателите на разрешения за употреба заплащане след отчитане на резултата от терапията за лекарствените продукти, за които е определено проследяване ефекта от терапията. Въвежда се правило, съгласно което за лекарствените продукти, принадлежащи към ново международно непатентно наименование, включени в позитивния лекарствен списък след 30 септември на текущата година, за които НЗОК за първи път ще заплаща, разглеждането на предложенията и договарянето на отстъпки да се извършва от началото

Въвежда се принцип за предписване на лекарствените продукти на база терапевтичния курс, съобразено с неговата разходна ефективност при спазване на утвърдените фармако-терапевтични ръководства.

На ниво закон изрично се дефинира органът, отговорен за извършване на оценка на здравните технологии на лекарствени продукти – а именно Националният съвет по цени и реимбурсиране на лекарствените продукти. Посочват се ясно сроковете за извършване на оценката, както и нейният предметен обхват. Предвижда се оценка на здравните технологии да се извършва за лекарствени продукти, принадлежащи към ново международно непатентно наименование, както и при въвеждане на ново терапевтично показание за лекарствен продукт. Допуска се, по предложение на НЗОК и Министерството на здравеопазването, да се извършва оценка на здравните технологии за вече включени продукти в позитивния лекарствен списък.

Целта на всички промени в областта на лекарствените продукти е да гарантират устойчивост на бюджета на НЗОК в частта му за здравноосигурителни плащания за лекарствени продукти без това да се отразява на достъпа на пациентите до нови и ефективни лекарствени терапии. Без горепосочените промени в Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина не би могло да се гарантира спазването и изпълнението на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., тъй като всеизвестно е, че разходите за лекарствени продукти обичайно са по-големи от заложените в закона и са необходими механизми за тяхната устойчивост.

В областта на медицинските изделия също се въвеждат нови механизми за заплащане. Разширява се обхватът на медицинските изделия, за чието предписване и отпускане НЗОК заплаща и за които договаря отстъпки, като се добавят и медицински изделия и помощни средства, предназначени за хора с увреждания, както и високоспециализирани апарати и уреди за индивидуална употреба. Целта е оптимизиране на администрирането на процесите, както и на контрола върху предписването и отпускането на медицински изделия и помощни средства, предназначени за хора с увреждания, на високоспециализирани апарати и уреди за индивидуална употреба, от страна на контролните органи на НЗОК, а също и постигане на ефективност на разходите.

Разширява се кръгът на субектите, на които НЗОК заплаща за медицински изделия. За медицинските изделия, прилагани в болничната медицинска помощ се предвижда да бъде заплащано освен на изпълнители на болнична медицинска помощ и на производители или търговци на едро с медицински изделия/техни изпълномощени представители. С регламентиране заплащането на производители или търговци на едро за

част от групите медицински изделия ще се постигне по-предвидим и контролируем разход за НЗОК, посредством възможността за НЗОК да сключва договори с тях.

Предвижда се медицинските изделия и помощните средства, предназначени за хора с увреждания да се заплащат на лицата, осъществяващи дейности по предоставяне и ремонт на същите.

Целта на всички предложения, свързани с медицинските изделия е спазване на бюджетната дисциплина и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., стриктно придържане към нормите на ЗПФ, както и реализиране на стремежа на НЗОК да осигури достъп на повече здравноосигурени лица до необходимите съобразно здравословното им състояние медицински изделия, а това задължително е свързано с въвеждане на добро администриране на процесите.

Администрирането на дейностите, осъществявани към настоящия момент от Център „Фонд за лечение на деца“ и Комисията за лечение в чужбина, преминава към НЗОК. Финансовите средства ще се осигуряват от Министерство на здравеопазването чрез трансфер. Процесът ще се осъществи без да се отнемат досега съществуващи права на нуждаещите се пациенти за достъп до лечение.

Целта на това реструктуриране е уеднаквяване на процедурите и финансирането независимо от възрастта на пациентите, чрез осигуряване на една контактна точка, която да администрира и финансира лечението. Формулярите за лечение в чужбина ще се издават единствено от НЗОК като компетентна институция.

Очакваните резултати са оптимизиране на процедурите за одобряване за лечение на показаните пациенти, като се намали срокът за изчакване. Очаква се също и постигане на по-добра финансова дисциплина от страна на единствения финансиращ орган, чрез по-прецизна оценка на потребността и размера на финансовата помощ.

Едновременно ясно се регламентират в закон и дейностите, които ще се финансират от Министерството на здравеопазването, като условията и редът за сключване на договори за субсидиране на лечебни заведения за такива дейности ще се определят в наредба на министъра на здравеопазването.

С тези две промени се цели постигане на сигурност и предвидимост за обхвата на работата на НЗОК и Министерството на здравеопазването, като категорично се преодоляват възможностите за дублирано заплащане на дейности по повод на едно и също заболяване. В Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. са заложили средства за лечение в чужбина на лица до и над 18 - годишна възраст. Това

съответните законови механизми за осъществяване на този процес. Без съответните законови промени не могат да се изпълнят разпоредбите на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. в частта на средствата за съответните дейности на НЗОК, тъй като би липсвала синхронизирана законова уредба по въпроса.

Оптимизира се уредбата на националните рамкови договори. Предвижда се националните рамкови договори да съдържат постоянна и променлива част, като променливата част е свързана със санкциите, цените и обемите на медицинските дейности и същата се предоговаря ежегодно. Целта е да се постигне спокойствие, стабилност и предвидимост в здравната система, да няма ежегодно промени в нормативната уредба и да се индексират единствено цените и обемите на медицинските дейности в съответствие с параметрите на бюджета.

Допълва се съдържанието на националните рамкови договори с изискването за включване на конкретни индикатори за оценка на качеството на лечението на пациентите в отделните направления на здравноосигурителните плащания.

Предвижда се анексите за промени в националните рамкови договори от ежегодното им предоговаряне да влизат в сила от 1 януари на съответната година, като бъдат съобразени с бюджета на НЗОК за същата година. Срокът е съобразен със сроковете за подготовка на средносрочната бюджетна прогноза, съгласно ЗПФ. Така се цели постигане на обвързаност на медицинските параметри с финансовите такива, заложи в Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г.

Създава се Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ като второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на здравеопазването, която ще осъществява регулиране и контрол на медицинските дейности, включително осъществяването в рамките на задължителното здравно осигуряване.

Агенцията ще извършва проверки за съответствието на структурата, управлението, дейността и организацията на медицинското обслужване в лечебните заведения с изискванията на Закона за лечебните заведения, Закона за здравното осигуряване, Закона за здравето, Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки и нормативните актове по тяхното прилагане. Ще бъдат извършвани и проверки за спазването на правата на пациентите в лечебните заведения и на утвърдените медицински стандарти и стандарти за финансова дейност от лечебните заведения, за разходването на финансовите средства, за спазването на утвърдените фармако-терапевтични ръководства и извършването на оценка на ефективността на терапията и др.

Въвежда се предварителен контрол за създаването на нови лечебни заведения за болнична помощ и разширяване дейността на съществуващите лечебни заведения.

Лечебните заведения за болнична помощ ще се създават след одобрение на Министерския съвет въз основа на комплексна оценка на потребностите на населението от медицинска помощ съгласно Националната здравна карта. За извършване на оценката ще се представя проект за вида, структурата и дейността на лечебното заведение и етапите и срока на реализацията му, тригодишен бизнес план за развитие, декларация за произход на паричните средства за реализиране на проекта и становище от съответната районна колегия на Българския лекарски съюз, съответно на Българския зъболекарски съюз.

Извършването на нови медицински дейности от лечебни заведения за болнична помощ ще се разрешава със заповед на министъра на здравеопазването въз основа на комплексна оценка на потребностите на населението от медицинска помощ съгласно Националната здравна карта. За извършване на оценката също ще се представя проект за вида, структурата и дейността на лечебното заведение и етапите и срока на реализацията му, тригодишен бизнес план за развитие, декларация за произход на паричните средства за реализиране на проекта и становище от съответната районна колегия на Българския лекарски съюз, съответно на Българския зъболекарски съюз.

И в двата случая когато лечебното заведение ще се финансира със средства от бюджета на НЗОК ще се изисква становище от НЗОК, в т. ч. за възможностите за финансиране от НЗОК на съответните дейности.

Така посочените промени са с изключително значение за бюджета на НЗОК, в това число и за 2019 г., тъй като целят осигуряване на ефективност при разходването му при защита правото на достъп до медицинска помощ. Средствата по бюджета на НЗОК, включително за 2019 г. са предвидени с цел да осигурят прилагането на промените. Между промените и бюджета на НЗОК, включително и за 2019 г. е налице синергична обвързаност, което наложи и синхрон в приемането на актовете. Предвид уредбата на процеса по приемане на законите у нас, единственият възможен начин за синхронно приемане на промените, както вече посочих, е приемането им с един законопроект. Без ясни организационни и контролни механизми, приети едновременно със Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. не би могло да се гарантира оптималното изпълнение на бюджетния закон.

Освен тези промени в съответните закони са извършени и съпътстващи такива с цел затвърждаване и увеличаване на осигуряваната с основните промени ефективност при разходването на бюджета за съответните дейности и защита правата на пациентите.

Разписват се правила за създаване и функциониране на Национална здравно-информационна система. Целта на системата е да се създаде база данни, която да съдържа пълна информация за здравното състояние на всяко лице за нуждите на всички последващи медицински дейности – диагностика, лечение, рехабилитация, медицинска експертиза, профилактика, диспансеризация и др.

Очакваните резултати от създаването на Националната здравно-информационна система са свързани с осигуряване на цялостна информация за здравния статус на отделните лица, което ще допринесе за по-ефективното медицинско обслужване на българските граждани. Ще се осигури по-добра координация между лечебните заведения, както и по-добър контрол върху дейността им. Ще се създаде по-пълна и по-реална представа за здравния статус на населението, която ще послужи за основа на по-ефективни управленски решения. В реално време ще се отразява всяка дейност, свързана със здравето на пациентите. Ще има контрол и проследимост на разходите в системата, ще се подобри ефективността на дейностите, в това число и на дейностите, заплащани от НЗОК.

Лечебните заведения се задължават да издават на пациентите документ за всички заплатени от тях суми във връзка с обслужването им в съответното лечебно заведение, както и да оповестяват информация за дейностите по отношение на пациентите и начина на заплащането им.

Предвижда се Министерството на здравеопазването да публикува на официалната си страница в Интернет информация за медико-статистически и финансови показатели на лечебни заведения. Целта е да се въведе пълна прозрачност по отношение на постигнатите стойности на натуралните и финансовите показатели за дейността, както и да се създаде възможност да се проследява в динамика тяхната промяна. По този начин ще се осигури съпоставимост между лечебните заведения от определен вид. Публикуването на медико-статистическите и финансовите показатели на лечебните заведения за всяко тримесечие ще осигури необходимата информация на ръководствата на отделните лечебни заведения да направят оценка на собствените си резултати и ще повиши тяхната отговорност и стремеж да ги подобрят и направят съизмерими с най-добрите.

Разширяват се контролните правомощия на новосъздадената Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ и се разширяват контролните правомощия на НЗОК. Направените изменения разширяват териториалната компетентност на служителите на НЗОК, като успоредно с това се увеличават и техните правомощия при извършване на проверки. Целта на предложените промени е да се създаде възможност контролните органи на НЗОК да извършват цялостен – медицински и финансов контрол върху дейността на лечебните заведения за дейностите, заплащани от НЗОК. Осигуряване на

постигането на по-голяма ефективност, значително подобряване използването на административния капацитет на НЗОК и прецизиране на процедурите при осъществяване на контролната дейност на НЗОК, при гарантирано запазване правата на проверяваните обекти, чрез използване на способности от действащи и установени в практиката публично-правни институти.

Освен горните законови промени са извършени и редица промени за синхронизиране на правната уредба.

Такива са например промените в съответните данъчни закон и Изборния кодекс. Препратките в тези закони към закривания Център „Фонд за лечение на деца“ се изменят на препратки към НЗОК, която поема дейностите на закривания център. В тази връзка обръщам внимание, че искането на подателите не съдържа оспорване на конституционосъобразността на § 12 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., с който Център „Фонд за лечение на деца“ се закрива, а същевременно са оспорени други законови разпоредби, които осигуряват прилагането на действията по закриване на центъра и по функциониране на новите правила за администриране на процесите по лечение в чужбина от НЗОК. Това прави искането на вносителите в тази част противоречиво и лишено от логика.

Предвид изложеното относно неразривната връзка между оспорваните законови промени и параметрите на бюджета на НЗОК за 2019 г., съдържащи се в основните текстове на бюджетния закон, срещу които не е отправено искане за обявяване на противоконституционност, се налага изводът, че точно поради формираната воля за всички промени, които са в контекста и философията на закона за бюджета на НЗОК, тъкмо евентуално решение за неконституционосъобразност би било акт на правна несигурност и непредсказуемост (арг. от Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.). Това е така, тъй като евентуално решение в посока на противоконституционност би довело до вътрешнопротиворечиви законови текстове и невъзможност за изпълнение на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г.

Освен, че е налице пряка връзка между оспорените промени и бюджетния закон на НЗОК за 2019 г. считам, че е осигурена и необходимата предвидимост по отношение на промените, въведени с преходните и заключителни разпоредби на бюджетния закон, тъй като е даден достатъчно дълъг отлагателен срок за тяхното привеждане в действие, обусловено и от разработването и приемането на редица подзаконови нормативни актове в този период. Същите ще дадат детайлно необходимата за целта нормативна уредба.

Не е налице и допуснато вътрешно противоречие в законодателството, което евентуално да обосновава претенцията за нарушаване на принципа на правовата държава (Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г.). Искането не съдържа подобни аргументи.

Извън правната стабилност и предвидимост, за които в искането се съдържат само откъслечни аргументи, такива липсват напълно по отношение на останалите елементи от принципа на правовата държава. По отношение на съразмерността например, в конституционен аспект става дума за съразмерност на въвежданите със закон ограничения. Съразмерността като елемент на правовата държава означава въвежданото със закон ограничение да бъде подходящото, възможно най-мекото и същевременно достатъчно ефективно средство за постигане на конституционно оправданата цел (Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12 от 2014 г.). В конкретния случай с процесните разпоредби намирам, че не е налице повод за твърдения за наличие на несъразмерност, а и в искането липсва конкретно посочване на такава.

В заключение считам, че се налага извод за неоснователност на твърденията за наличие на противоречие на оспорените разпоредби с конституционния принцип на правовата държава и всички негови елементи.

2. По твърдяното противоречие с чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията:

Съгласно чл. 84, т. 2 от Конституцията Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му, а съгласно чл. 87, ал. 2 законопроекта за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерския съвет.

В тази част на искането си подателите твърдят две неща: първо – че не може чрез формален закон, който дори не би следвало да съдържа правни норми и който е ограничен по своя предмет и времеви обхват, какъвто е бюджетният закон, да се внасят изменения и допълнения в цели седемнадесет основополагащи, структуроопределящи и широкообхватни материални закони, особено при положение, че тези закони нямат пряка връзка и отношение към приходната и разходната част на бюджета на НЗОК за 2019 г., и второ – че промените като направени между първо и второ четене са противоконституционни понеже излизат извън общия дух, общите принципи, целите и предмета на законопроекта.

Най-напред следва да се направи уточнението, че посочените в искането конституционни разпоредби не въвеждат правило по отношение на закона за бюджета на НЗОК, а само по отношение на закона за държавния бюджет. Както е посочено по-горе по

разглежда от Народното събрание заедно с него, макар и в отделни закони, при осигуряване на съгласуваност между тях, като следва да съответства на относимите показатели на държавния бюджет.

Следователно, дори и само на формално основание не може да бъде мотивирано твърдение за противоречие с посочените конституционни разпоредби.

Извън това, за пълнота, предвид практиката на КС, доколкото може да се приеме за общовалидна по отношение на бюджетните закони по принцип, следва да се отдели нужното внимание на твърденията на подателите на искането.

Относно първото твърдение подателите на искането намират доводи за противоречие на оспорените разпоредби с чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията основно в анализирания в т. 1 по-горе практика на КС по отношение на правната природа на бюджетните закони. Тяхната интерпретация на емблематичното по тези въпроси Решение № 10 от 2012 г. на КС по к.д. № 15 от 2011 г. обаче е стеснителна и ограничена от признаци, които не могат да бъдат открити в решението на съда. Според подателите на искането КС поддържал, че измененията на закони чрез преходните и заключителни разпоредби на бюджетен закон са конституционносъобразни само ако имат пряко отношение към приходната и разходна част на съответния бюджетен закон и в същото време изменяните закони са финансови закони или от гледна точка на отрасловия си характер те са част от материята на бюджетното право, т.е. материята, свързана с бюджетните приходи и разходи.

Последните две предпоставки не са посочени от КС в неговото решение. Той не обвързва конституционността на такива промени с бюджетния или финансов характер на законите, в които се извършват. Съдът посочва като условие за конституционност наличието на пряка връзка между законите, без да обвързва тази връзка с други изисквания, особено с характера на изменяните закони и с материята на бюджетното право. В случая, който КС е разгледал в делото по цитираното решение, той е направил извод за обусловеност между приходната и разходната част на бюджета – като условие за реализиране на допуснатите промени в други закони, и обратно – като отразяване на реализирането на допуснатите промени върху приходната и разходната част на съответните годишни бюджети в сферата на държавното обществено осигуряване, предмет на делото.

Следователно, може да се направи извода, че според КС е достатъчно да е налице пряка връзка между закона – носител на промените, в случая бюджетен, и изменяните с него други закони. Наличието и на обусловеност и на взаимна пряка обвързаност между

изпълнението на всеки от законите, в това число във финансово измерение, е допълнителен, но не императивен аргумент в полза на конституционността на промените. Цитираното решение на КС отразява по-съвременното разбиране на съда по въпроса за връзката между бюджетния закон и въвежданите с него промени в други закони, в сравнение например с Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г. и отчасти с Решение № 1 от 2011 г. по к.д. № 22 от 2010 г., като не ограничава целите на промените в другите закони само до времето на действие на бюджетния закон като годишен финансов план, нито с областта на финансовото право. Още повече, че промяната в съответния закон, независимо че е извършена с преходни и заключителни разпоредби на друг, в това число и бюджетен закон, става част от изменения закон, негово актуално съдържание. Няма и не може да има конституционно или друго принципно законово ограничение по отношение на нейния периметър на действие. Нещо повече, още в Решение № 1 от 2011 г. по к.д. № 22 от 2010 г., и по-ясно в последвалото го Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15 от 2011 г. КС възприема тезата, че заключителните разпоредби на бюджетния закон поначало могат да имат неограничено във времето действие и с тях могат да бъдат въведени промени в други закони при обусловена зависимост на действието на тези промени от действието на ежегодните бюджетни закони в съответната сфера поради това, че чрез тези бюджетни закони принципно се осигурява действието на промените.

В процесния случай е налице именно такава обусловеност между бюджетния закон на НЗОК за 2019 г. и съдържащите се в преходните и заключителните му разпоредби законови промени. Нещо повече, залагани с оглед да обезпечат приходната и разходната част на бюджета на НЗОК, както и да бъдат извършвани за сметка и на този бюджет, промените се превръщат в законова предпоставка и условие за формирането и изпълнението на бюджета на НЗОК в условия на ефективност не само за 2019 г., а по принцип.

Второто твърдение в тази част от искането е, че промените като направени между първо и второ четене са противоконституционни понеже не просто излизат, но нямат никаква пряка връзка и отношение към общия дух, принципите, целите, предмета и обхвата на бюджетния законопроект на НЗОК за 2019 г. Твърди се, че оспорените разпоредби в редакцията, в която са приети на второ гласуване, са предложени от постоянната комисия по бюджет и финанси между първо и второ четене. Не се спори за това, че така внесени тези предложения са били обсъдени само на второ четене, тъй като според Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и според практиката на КС, която и самите податели на искането цитират, в процедурата имплицитно е заложено правилото, че има и текстове, които ще бъдат обсъдени и приети

между първото и второто гласуване на законопроекта. Твърди се обаче, че такива текстове могат да бъдат обсъждани и приемани само ако имат пряка връзка с принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо гласуване, а в случая такава връзка няма.

В тази връзка следва да се има предвид, че промените като принципи, дух, цели, обхват и предмет, а и като конкретни разпоредби са част от внесения от Министерския съвет законопроект. Посоченото в искането предложение на постоянната комисия по бюджет и финанси между първо и второ гласуване е отправено в съответствие с разпоредбите на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и е в духа на правителствения законопроект. Постоянната комисия по бюджет и финанси е определена за водеща в работата по законопроекта. Като такава тя е изготвила доклад и е предоставила предложения за редакции в текстовете на законопроекта между първо и второ гласуване.

От документацията по разглеждането на законопроекта, достъпна и на официалния сайт на Народното събрание може да се установи, че по законопроекта са постъпили множество предложения от народни представители между първо и второ гласуване. Всички те са били обсъдени. Някои са оттеглени, други съобразени, трети отхвърлени. Но всички тези, които са приети, в това число и предложенията на постоянната комисия по бюджет и финанси са в рамките и духа на приетия на първо гласуване законопроект. Няма разпоредби, които да са принципни, да засягат предмета на законопроекта като излизат извън него или го променят съществено, или извън неговите цели и дух, и да са предложени за първи път или да са включени за първи път в доклада на водещата комисия. Още в законопроекта на Министерския съвет се предлагат промени и в други закони в същата посока, в която е и приетият окончателно от Народното събрание закон.

Що се отнася до твърдението за липса на пряка връзка и отношение към духа, принципите, целите и предмета на бюджетния закон, същото е неоснователно и това е видно от изложеното в този смисъл в т. 1 по-горе.

Извън горното, искането не съдържа аргументи в какво конкретно се изразява твърдяното противоречие с чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията. Тъкмо обратно, фактите във връзка с внасянето, обсъждането и приемането на законопроекта показват, в това число и посочени в искането, че тези конституционни разпоредби са спазени с условността, посочена в началото на настоящата т. 2 и доколкото са приложими.

3. По твърдяното противоречие с чл. 87, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 1, ал. 1 (относно публичността в парламентарното управление) от Конституцията:

Съгласно чл. 87, ал. 1 от Конституцията право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерският съвет, а според чл. 88, ал. 1 законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания, като по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

В тази част на искането основното твърдение е, че внесените от водещата по законопроекта постоянна комисия по бюджет и финанси между първо и второ гласуване предложения нямат никаква пряка връзка и пряко отношение към приходната и разходна част на бюджетния закон на НЗОК за 2019 г. и към неговите принципи и обхват, а според практиката на КС всички предложения между първо и второ гласуване на народните представители са допустими само ако имат такава връзка.

Подателите на искането оформят и още едно твърдение – че внасянето на промените по този начин цели да се използва „бърза писта“, „затъмнен заден двор“ за приемане на съществени законови промени без обсъждане в парламента, което е тежко нарушение и на фундаменталния принцип на публичността в парламентарното управление, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията и осигуряващ прозрачността на парламентарните дебати и законодателния процес.

По отношение на първото твърдение, то се съдържа и в предходните части на искането, поради което подробни аргументи срещу него се съдържат в т. 1 и 2 на настоящото становище. В допълнение към тях е важно да се посочи, че съгласно практиката на КС принципните въпроси, доколкото засягат основни параметри и предмета на закона, се разрешават в неговото първо гласуване. Всички останали въпроси могат да бъдат обсъждани от народните представители между двете гласувания. Конституцията не изисква пълна идентичност на законодателните текстове, приети на първо и второ гласуване. Основният закон не ограничава възможността на законодателя на базата на направените разисквания и представените предложения при първото четене от народните представители да коригира и допълва законопроектите при второто четене. Особено когато тези предложения не противоречат на принципите на приетия при първото гласуване законопроект (Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г. и Решение № 5 от 2015 г. по к.д. № 4 от 2015 г.).

Що се отнася до твърдението за противоречие с разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията, съгласно която България е република с парламентарно управление, считам следното:

Парламентарното управление се базира върху суверенитета на народа и осъществяването на законодателната власт от избраното от суверена Народно събрание.

Основни пълномощия на Народното събрание, които са относими към настоящото производство, са тези по приемане, изменение, допълване и отменяне на законите, а също и по осъществяване на парламентарен контрол.

В случая изготвянето, разглеждането и приемането на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. са извършени съобразно относимите за това правила на Конституцията, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и съответните специални закони, както е посочено и в т. 1 и 2 от настоящото становище. Спорният въпрос, според изложението в искането, е само досежно връзката между промените и бюджетния закон от гледна точка на дух, цели, принципи, обхват и предмет. По този въпрос сме изложили подробни аргументи по-горе.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията не е нарушена. Народното събрание е обсъдило законопроекта на две гласувания. В него още от внасянето му от Министерския съвет фигурират предложения за промени в други закони, в духа, целите и обхвата на които народните представители са достигнали до окончателни и по-оптимални според тях редакции в резултат на процеса по разглеждане на две гласувания съобразно Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Обсъдени са множество предложения – на народни представители от всички парламентарни групи, проявили активност по законопроекта. Във водещата комисия участие вземат също народни представители от всички парламентарни групи.

Провеждани са обсъждания в комисии и в пленарна зала както при първото, така и при второто гласуване.

Законът е приет от Народното събрание, което е израз на осъществяваната от него самостоятелно и суверенно законодателна власт, а именно да приема, изменя, допълва и отменя законите (Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г. на КС).

Парламентаризмът така, както е определен и от КС (напр. в Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г.) – система, в която поставената в неизгодно положение от съществуващото съотношение на силите опозиция да разполага с инициатива и възможност да покаже недостатъците на предлаганото решение и да направи опит да го измени, не е нарушен. Не е нарушен и принципът на публичност на парламентаризма предвид спазването на всички законодателни процедури такива, каквито ги определят Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание и практиката на КС.

Поради всички гореизложени аргументи считам, че искането за установяване противоконституционност на § 11, § 12, § 14 - § 29, § 31 - § 42 и на § 43 в частта след изрече „1 януари 2019 г.“ от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. следва да бъде отхвърлено в цялост.

С уважение,

КИРИЛ АНАНИЕВ

Министър на здравеопазването