

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

РЕШЕНИЕ № 3

София, 13 март 2007 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Васил Гоцев

Людмил Нейков

Лазар Груев

Мария Павлова

Емилия Друмева

Владислав Славов

Евгени Танчев

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 13 март 2007 г. конституционно дело № 2/2007 г., докладвано от съдията Благовест Пунев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 24.01.2007 г. по искане на 53 народни представители от XL Народно събрание за установяване противоконституционност на ал. 3 на чл. 55 от Закона за здравното осигуряване /330/, създадена с § 13, т. 3, б. „а" от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравно-осигурителна каса /ПЗР ЗБ НЗОК/ за 2007 г. /обн. ДВ, бр. 105/2006 г./.

В искането се твърди, че § 13 /в първоначалния проект - § 11/ от ПЗР ЗБ НЗОК за 2007 г., с която в чл. 55 330 се създава нова ал. 3, е приет в нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Според изискването на този

конституционен текст законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания, докато в случая разпоредбата на чл. 55, ал. 3 330 е гласувана отново за трети път в заседанието на 14.12.2006 г. по предложение на Комисията за бюджет и финанси след като на предишно заседание, проведено на 13.12.2006 г., тя е приета на второ гласуване.

С определение от 1.02.2007 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество като е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на здравеопазването, Националната здравно-осигурителна каса, Българския лекарски съюз, Съюза на стоматолозите в България, Съюза на пациентите в България.

Становището на Българския лекарски съюз, с което се подкрепя искането за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 3 330 съдържа аналогична аргументация. От своя страна Съюзът на пациентите се присъединява към искането на 53 народни представители при условие, че цитираната разпоредба е приета на трето гласуване.

Становищата на останалите заинтересовани страни са в обратен смисъл: Министерският съвет поддържа, че само нарушения на процедурата, регламентирана на конституционно равнище, а не от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/, може да доведе до противоконституционност на закон. Според това разбиране прегласуването на приет текст с цел поправка на допуснати грешки е част от второто гласуване, при което няма допуснато конституционно нарушение. Ако такива предложения се приемат, макар и на едно гласуване, нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията не е осъществено, защото целият закон, част от който е разпоредбата е приет на две гласувания. В тази връзка се твърди, че на 12, 13 и 14 декември 2006 г. е било извършено второто гласуване на Закона за бюджета на Националната здравно-осигурителна каса.

Позицията на министъра на здравеопазването е, че текстът на Закона за бюджета на Националната здравно-осигурителна каса за 2007 г. е приет на първо гласуване в заседанието на 28.11.2006 г. и на второ гласуване в заседанията на 12, 13 и 14.12.2006 г. Според него на последната дата не са били отново гласувани предложенията на народните представители Борислав Китов и Атанас Щерев, а е гласувана окончателната редакция на текста на чл. 55, ал. 3 330. Освен това отделните заседания при гласуването на законопроекта не следвало да се разглеждат като трето гласуване, тъй като приемането на отделните разпоредби от него не означава приемането на закон, което в случая приключило на 14.12.2006 г.

Националната здравно-осигурителна каса също поддържа, че няма трето гласуване на оспорената разпоредба, тъй като на 14.12.2006 г. Народното събрание е продължило своята работа по приемане бюджета на касата за 2007 г. с предложенията на комисията, които не са били гласувани до този момент.

Според становището на Министерството на финансите атакуваната разпоредба не е приета на трето гласуване, а след преодоляване на противоречивите редакции на текста по предложение на Комисията по бюджет и финанси.

Конституционният съд за да се произнесе съобрази следното:

Противоконституционността на разпоредбата на чл. 55, ал. 3 330 се обосновава от вносителя на искането не с нейното съдържание, а с нарушаване на процедурата за приемането ѝ, визирана в чл. 88, ал. 1 от Конституцията, която предвижда две гласувания, проведени в две отделни заседания. Затова преценката на Конституционния съд се основава на тълкуване на тази норма и съответствието на предвидения в нея ред с проведената процедура при приемане на оспорената законова разпоредба. Това съответствие трябва да е налице на конституционно равнище, а не с оглед правилата на ПОДНС, уреждащи законодателния процес, контролът за чието спазване не е в правомощията на съда.

Правилото на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е императивно поради процедурния му характер, което налага стриктното му тълкуване и прилагане. Граматическото тълкуване сочи на тази характеристика с оглед използваното повелително наклонение при неговото формулиране. Този извод се подкрепя и от логическата интерпретация на неговия текст, според който само по изключение, с изрично решение на законодателния орган при запазване на изискването за две гласувания, те могат да се проведат в едно, а не в отделни заседания, т.е. не се допуска отклонение от процедурния ред за приемане на законите, освен в една строго ограничена хипотеза и то при съблюдаване на определени условия за нейната приложимост. Съпоставянето на чл. 88, ал. 1 с ал. 2 е още един аргумент в тази насока, тъй като за всички останали актове на Народното събрание, а именно решения, декларации и обръщения - чл. 86, ал. 1 от Конституцията, се предвижда приемането им с едно гласуване т.е. процедурата на законотворчеството е изключителна поради естеството и значимостта на материята, предмет на регулиране със закон. Това обуславя специалния, по-утежнен ред за осъществяване на законодателния процес в сравнение с останалата дейност по издаване на актове от Народното събрание. Този ред е предвиден за да обезпечи задълбоченост при обсъждане и приемане на законите като се избегне прибързаността и импровизацията в законодателния процес. Разпоредбата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е норма за валидност на законодателния процес, нарушаването на която довежда до противоконституционност на нормативния резултат от този процес.

В случая гласуването и приемането на оспорения текст на чл. 55, ал. 3 330, според представените като доказателства стенографски протоколи на заседанията на 13 и 14 декември 2006 г. и доклада на Комисията по бюджет и финанси е станало по следния начин:

Първото гласуване по принцип на законопроекта на ЗБ на НЗОК за 2007 г. - на 28.11.2006 г., а второто гласуване текст по текст от него - на

заседанията, проведени на 12, 13 и 14.12.2006 г. На 13.12.2006 г. е бил поставен за обсъждане и приемане § 13 /бивш § 11/ от законопроекта за бюджета на касата, с който е била създадена като заключителна разпоредба от този закон оспорената ал. 3 на чл. 55 330. Предложението на вносителя - Министерския съвет, одобрено по принцип от Комисията по бюджет и финанси е формулирано:

§ 11 „В чл. 55 се правят следните изменения и допълнения:

а) създават се нови ал. 3 и 4.

ал. 3 „В случай, че не се постигне съгласие при договарянето на Националния рамков договор до 15 декември на текущата година, от 1 януари следващата година действат:

1. предходният рамков договор по чл. 55, ал. 2, т. 3.
2. определяни от управителния съвет на НЗОК обеми, цени и методика на заплащане на помощта по чл. 45, ал. 2.
3. определените от управителния съвет на НЗОК условия, на които трябва да отговарят изпълнителите на медицинска помощ, редът за сключване на договорите с тях и други условия по чл. 55, ал. 2..."

Същевременно комисията не е подкрепила в доклада си предложението на народния представител Борислав Китов относно изменение и допълнение на чл. 55, ал. 3 330, според което в текста след думите „от 1 януари следващата година" се добавят думите „до подписването на Националния рамков договор". Комисията не е подкрепила и предложението на народния представител Атанас Щерев в частта му, с която предлага в редакцията на чл. 55, ал. 3 да се направи следното изменение и допълнение „създава се нова ал. 3 със следното съдържание:

„В случай, че до края на календарната година не се подпише и влезе в сила нов рамков договор, от 1 януари следващата година до подписването и влизането в сила на нов рамков договор, остава в действие

старият рамков договор, като цените на отделните медицински дейности се индексират с коефициент, получен от разделянето на предвидения в новия и стария бюджет на НЗОК разходи за съответните видове здравноосигурителни плащания".

От своя страна комисията в доклада си е включила свое самостоятелно предложение за текста на ал. 3 на чл. 55 330. При проведеното второ гласуване на 13.12.2006 г. са приети предложенията на двамата народни представители - първото, на Китов както при първоначалното гласуване, така и при повторното гласуване на текста при условията на чл. 58, ал. 2 ПОДНС, а второто, на Щерев след първоначалното му отхвърляне. Поради различието в редакцията на текста по двете предложения, е гласувано отлагане за следващо заседание приемане на окончателния текст на разпоредбата на ал. 3 като се възлага на комисията да ги съгласува.

На 14.12.2006 г. на което заседание приключва приемането на законопроекта, обаче комисията докладва своето предложение, редактиран вариант на проекта на вносителя, като не са включени приетите вече предложения на двамата народни представители. Този вариант, предложен от комисията е гласуван и приет като текст на оспорената алинея, макар че са били проведени две гласувания, на които същата е била окончателно приета с допълненията, направени от Китов и Щерев. Съдът счита, че не е допустимо да се извършва трето гласуване на разпоредба, чиито текст възпроизвежда без съществени промени първоначалното предложение на вносителя и не включва вече приетите предложения на двамата народни представители. Предложената за трето гласуване ал. 3 на чл. 55 330, създадена с § 13, т. 3, б. „а" гласи:

„В случай, че не се постигне съгласие при договарянето на Националния рамков договор до 15 декември /в окончателния текст до 22 декември на текущата година/, от 1 януари следващата година действат:

1. предходният рамков договор по ал. 2, т. 3, 5, 7, 8, 9, 10 и 11.

2. определените от управителния съвет на НЗОК условия, на които трябва да отговарят изпълнителите на медицинска помощ, реда за сключване на договорите с тях по ал. 2, т. 2 и 4";

В тази връзка се налага изводът, че с проведеното гласуване на 13.12.2006 г. фактически е било прието предложението на вносителя, подкрепено от комисията с допълнението на народния представител Б. Китов. Предложението на този народен представител включва изцяло това на вносителя - Министерския съвет по ал. 3 на чл. 55 330, като допълнението се отнася до възможността и през текущата бюджетна година да се сключи Национален рамков договор. Според чл. 56, ал. 1, т. 7 ПОДНС гласуването на основното предложение е допустимо само при условие, че предложението на този народен представител е отхвърлено.

Предложението на народния представител А. Щерев включва основни елементи от предишните предложения, като добавя индексация на цените на отделните медицински дейности.

В случая Народното събрание е приело поправките на двамата народни представители. Затова не се е налагало да се гласува предложението на комисията, което възпроизвежда с несъществени изменения това на вносителя. Новото гласуване на същата разпоредба с различно съдържание в заседанието на 14.12.2006 г. не представлява част от второто гласуване с цел съгласуване на окончателния текст по смисъла на чл. 71, ал. 2, изр. 2 от ПОДНС. Всъщност е предложен нов текст, което може да се осъществи с нова законодателна инициатива за приемането му на две гласувания след обнародване на ал. 3 на чл. 55 330.

Поради това следва да се приеме, че гласуването на 14.12.2006 г. е в противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Законодателният процес по приемането на разпоредбата на ал. 3, чл. 55 330 е опорочен. Затова трябва да бъде обявена нейната противоконституционност.

По изложените съображения на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

**РЕШИ:**

Обявява за противоконституционна ал. 3 на чл. 55 от Закона за здравното осигуряване, създадена с § 13, т. 3, б. „а" от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравно-осигурителна каса за 2007 г. /ДВ, бр. 105/2006 г./.

Председател:

Румен ЛНКОВ