

**БЪЛГАРСКИ
ЛЕКАРСКИ СЪЮЗ**

Бул. Акад. Иван Гешов 15, 1431
София,



**BULGARIAN
MEDICAL ASSOCIATION**

15, Akademik Ivan Geshov Blvd.,
1431 Sofia, Bulgaria,

Tel. +359 2 954 11 69, +359 2 954 11 26, +359 2 954 11 81, Fax: +359
2 954 11 86, e-mail: blsus@mail.bg

БЪЛГАРСКИ ЛЕКАРСКИ СЪЮЗ

взх. № 19 / 20 / 2019

УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 60.КЛ.17/18г.
Дата 20.02.19г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА БЪЛГАРСКИ ЛЕКАРСКИ СЪЮЗ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО

№ 17/2018 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Конституционно дело № 17/2018 г. е образувано по искане на 66 народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 11, § 12, § 14 - § 29, § 31 - § 42 и на § 43 в частта след израза „1 януари 2019 г.“ от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 11.12.2018 г., в сила от 1.01.2019 г.).

С определение от 22.01.2019г. Конституционният съд е допуснал разглеждането на искането по същество, а именно: Съгласно § 43 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., част от

оспорените разпоредби не са, а други са или предстои да влязат в сила. Съобразно установената практика на Конституционния съд, следва да се допуснат до разглеждане по същество като Преходни и заключителни още невлезлите в сила от тях, и законите, изменени и/или допълнени с влезлите в сила. Със същото определение на Български лекарски съюз е дадена възможност да представи писмено становище по предмета на делото.

На основание на чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд и чл. 20а, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, представям на вниманието Ви становище по направеното искане, предмет на образуваното конституционно дело № 17/2018 г.

Български лекарски съюз намира, че оспорените разпоредби на § 11, § 12, § 14 - § 29, § 31 - § 42 и § 43 в частта след израза „1 януари 2019 г.“ от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г. не противоречат на чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 84, т.2, чл. 87 и чл. 88, ал.1 от Конституцията на Република България.

Съображенията за това са следните:

В искането до Конституционния съд 66-те народни представители от 44-тото Народно събрание излагат становището, че е налице **противоречие с регламентирания в чл.1, ал.1 от Конституцията на Република България принцип на парламентарно управление, но в искането не са развити аргументи за противоконституционност на атакуваните текстове на това основание.**

Парламентарното управление на една република се характеризира от възложените с Конституцията дейности и основни правомощия на посочените конституционни органи и от баланса в правомощията..... (Решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22 / 2002 г.)

Като установява формата на държавно управление, Конституцията определя и правното положение на парламента. Той е национален представителен орган, който, чрез осъществяването на законодателната власт и чрез формирането и контрола на правителството, заема основно място в конституционната система. Но в случая не е налице намеса в дейността на парламента и присвояване на законодателни функции от друг орган.

Вероятно искането поставя въпроса за необходимостта законодателната власт да се съобразява с принципа за правовата държава по отношение начина на приемане на законите. Такива аргументи не са изложени, а по-скоро биха могли логически да се изведат от твърденията, че с процедурните нарушения **се нарушава** установеният в **чл. 4, ал. 1 от Конституцията** принцип на **правовата държава** и съдържащите се в него изисквания за правна сигурност, правна стабилност, правна предвидимост и правна предсказуемост. Твърди се, че така направените изменения и допълнения противоречат на принципа на правовата държава, тъй като те следва да се извършват чрез отделни и самостоятелни закони за изменение и допълнение на съответния закон.

Конституционният съд (в своята практика) **не споделя** застъпеното в искането твърдение, **че промените и допълненията в даден закон винаги имат характер на отделен закон за изменение и допълнение на съответен закон.** Често промените в даден закон се извършват в рамките на преходните и заключителните разпоредби на новоприет закон. Когато се приема нов закон, който замества действащ закон, в неговите заключителни разпоредби би трябвало да се включват и правилата за отменяне, изменяне и допълване на други закони (чл. 35, ал. 2 от Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове). Само в случаите, когато не се приема нов закон, а целта е да се изменя и допълва закон,

който продължава да действа, тогава ще е необходимо изменението и допълнението му да се извършат чрез закон за неговото изменение и допълнение, внесен от народни представители или от Министерския съвет.

Следователно промяната в даден закон невинаги е резултат от приемането на закон за неговото изменение и допълнение. **С приемането на нов закон, който да замести действащ закон, могат да се изменят и допълват други закони.** Подобно решение е оправдано предвид обстоятелството, че 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 съответен закон. В настоящия случай няма съмнение, че се приема нов закон - Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г., и няма пречка в неговите заключителни разпоредби да се включат промени в други действащи нормативни актове.

В сферата на законодателната дейност принципът на правовата държава се проявява като изискване към действащите закони **не само и не толкова с оглед процедурата на приемане** и външното им оформяне, но и от гледна точка на **тяхното съдържание** и мястото им в правната система.

Приеманите от законодателя закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се **зачитат придобитите** от гражданите и юридическите лица съгласно закона **права, и да не ги променят в полза на държавата** и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7 от 2001 г. по к.д. № 1 от 2001 г.).

При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да **задоволяват справедливия интерес** (вж. Преамбюла на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани.

Гай-сетне, в правовата държава **подобните случаи** трябва да се **третират еднотипно** и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии. Приетите закони трябва да отговарят на началата, на които стъпва едно **демократично управление**.

Същевременно, Конституцията, като предоставя на **Народното събрание** законодателната власт (чл. 62 и чл. 84 от Конституцията), по този начин му **признава правото да преценява целесъобразността от приемането, изменението, допълнението или отмяната** на един или друг закон или негова разпоредба, защото тъкмо това съставлява нейното ядро. Единствено **Народното събрание има власт да решава дали и как да регулира обществените отношения**, които се поддават на трайна уредба. Преценката му относно параметрите и съдържанието на нормативната уредба съгласно принципа на правовата държава, обаче, не може да не се съобразява с предписанията на Конституцията и следващите я конкретни разпоредби на Закона за нормативните актове, доколкото те съдържат едни или други изисквания, които, тъкмо предвид принципа на правовата държава, законодателят е длъжен да спазва. Ето защо поначало законодателят може да преценява дали и какви условия да включва в приеманите от него закони, с които регулира съответни обществени отношения, но като се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията

и на Закона за нормативните актове. (Решение № 10 от 03.12.2009 г. по к. д. № 12 / 2009г.). Целта е тя да се ръководи не от случайния фактор и силата на властта, а от духа и разпоредбите на Конституцията.

По-главните елементи на зависимостта на законодателя от принципа на правовата държава изрично са посочени в Конституцията. Всяко едно законодателно разрешение както от гледна точка на процедурата на неговото приемане, така и на неговото съдържание не бива да влиза в противоречие с принципите и отделните разпоредби на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията).

Особеното в настоящия случай е, че се атакува не текст от същинска част на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., която се занимава с приходите и разходите на Националната здравноосигурителна каса, а параграфи от преходните и заключителните разпоредби, с които се променят други закони.

Твърди се, че е налице **нарушение на чл. 84, т.2 и чл.87, ал.2** от Конституцията, тъй като е **конституционно недопустимо чрез един формален закон** (каквито са ежегодните бюджетни закони) да се внасят **изменения и допълнения в други основополагащи закони.**

Така приведените от вносителите на искането аргументи **не обосновават нарушение на посочените норми** от Конституцията. В тези текстове от конституцията **няма норми, относими към Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г.** Те са **относими към държавния бюджет** и регламентират, че Законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерския съвет, а Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му.

Въпреки това, не може да се отмени твърдението, че е налице **вътрешно противоречие** в законодателството поради внесените чрез

Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г. изменения и допълнения в други основополагащи закони.

Следва да се отбележи, че самото искане в тази му част е противоречиво и необосновано.

"Преценката за конституционность..., 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."

Твърденията на молителите за допуснати нарушения се отнасят към правилата за съставянето на нормативните актове, регламентирани в Закона за нормативните актове (ЗНА), не и към прогласени принципи и норми от Конституцията на РБ. Ноторно е, че целта на ЗНА е създаването на правила за съставянето на нормативните актове, които са от значение за прилагането и тълкуването на актовете. Разпоредбите на ЗНА са закони, а не конституционни норми, и неспазването им при приемането на закон не може да бъде основание за установяване на противоконституционността на закона. Да се приеме противното означава, че всеки специален закон би бил противоконституционен като приет в противоречие с конституционния принцип за правовата държава. Практиката на Конституционния съд, възприета в редица негови решения, е в посочения смисъл.

Не става ясно как, основавайки се на разпоредби, с които са въведени правила за съставяне на нормативните актове, вносителите са стигнали до извода, че със Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г. са нарушени конституционни норми, а също така и, че не могат да се правят изменения и допълнения в специалните материални закони, след като от визираните чл. 10 и 11 ЗНА произтича напълно противоположен извод. В случая законодателят е спазил тези изисквания,

като е включил оспорените текстове в заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г.

Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони и следователно няма пречка в тях да се съдържат, наред с разпоредбите, които утвърждават приходи и разходи, и правила, които уреждат различни въпроси от областта на правото. Наистина тези закони имат ограничено действие във времето, но, главно **чрез своите преходни и заключителни разпоредби, те се вписват в останалото законодателство.**

Не може да се приеме пълното приравняване, извършено от вносителите, между Закона за държавния бюджет и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

Законът за държавния бюджет по същество представлява финансов план за разходване на средства. Съдържанието му не може да се свърже с традиционното определение за закон.

Законът за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, на основание чл. 29 от Закона за здравното осигуряване, е елемент от системата на осигуряването и здравната помощ, и тълкуването, което му се дава, трябва да държи сметка за другите елементи от нея. Това налага да се обсъди съдържанието на общите принципи и цели, заложи в Закона за здравното осигуряване, чиято функция е бюджетът на касата. (Решение № 2 от 22.02.2007 г. на КС по к.д. № 12 / 2006 г.) В същото Решение изрично се установява, че законът за бюджета за 2007 г., в чл. 4 и 5, определя касата като орган, който администрира бюджета, т.е. съдържа и други норми, извън строго финансовите такива.

Следва да се отбележи, че, за разлика от Закона за държавния бюджет, който съдържа разпоредби само относно приходната и разходната

му часг, още от 2003г. насам, със Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, се извършват изменения и допълнения в останалото и то не във финансовото законодателство.

В искането се поддържа, че е налице **нарушение на чл. 88, ал. 1** от Конституцията, регламентиращ правилото **законите да се обсъждат и приемат с две гласувания**, които се извършват на отделни заседания.

Това правило е спазено при приемането на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г.

Законопроектът е внесен в 44-тото Народно събрание от Министерски съвет на 29/10/2018г. Председателят на Народното събрание, в съответствие с чл. 77, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), е определил Комисията по бюджет и финанси за водеща постоянна комисия, Комисията по здравеопазване и Комисията по икономическа политика и туризъм за участващи.

Видно от публикуваните на интернет-страницата на Народното събрание доклади на комисиите: Въз основа на резултатите от гласуването, се предлага на Народното събрание да приеме на първо гласуване Законопроект за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., № 802-01-45.

На извънредното пленарно заседание, състояло се на 6 ноември 2018 г., вторник, от 13,00 ч., на първо гласуване законопроектът е приет, след като Народното събрание изслушва докладите на водещата комисия, становището на вносителя и докладите на другите комисии, на които той е разпределен.

След като законопроектът е приет в пленарна зала на първо четене в "цялост и по принцип", следва фазата на писмени предложения, които народните представители могат да правят по законопроекта, като ги

формулират и отправят до водещата комисия, в случая Комисията по бюджет и финанси. Тази фаза не е спомената в Конституцията, но без нея второто четене в пленарна зала просто няма смисъл. Според уредбата, съдържаща се в ПОДНС, предложенията на народните представители постъпват във водещата комисия, където се обсъждат, при което може да се формират предложения, изхождащи от самата комисия, които биват включвани в нейния доклад за второ четене. Този доклад съдържа всички направени предложения от народните представители, постъпили след първото гласуване, включително и тези на комисията. В настоящия случай същите са публикувани на сайта на водещата комисия на интернет страницата на Народното събрание. Следва да се има предвид, че докладът по законопроекта е разгледан на заседание на Комисията по бюджет и финанси и е приет с гласуването му от присъствалите на заседанието народни представители, членове на комисията.

След приемането на законопроекта от Комисията по бюджет и финанси (водещата комисия) на второ гласуване, тя е внесла в Народното събрание доклад, със съдържание, съответстващо на чл.83, ал.5 от ПОДНС, публикуван на сайта на водещата комисия на интернет страницата на Народното събрание.

В съответствие с чл.84 от ПОДНС, на свое десето извънредно заседание, състояло се на 27 ноември 2018г., Народното събрание е обсъдило и гласувало законопроекта на второ гласуване, глава по глава, раздел по раздел/ текст по текст. При второто гласуване са обсъдени само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 83 от ПОДНС, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. Не са обсъдени и гласувани предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

С описания по-горе механизъм на провеждане на законодателния процес не са били нарушени конституционните предписания, в частност - правилото по чл. 88, ал. 1 от Конституцията за приемане на законите на две четения.

След като законодателният процес съдържа правилото за две гласувания в пленарна зала, това разбиране не е в противоречие с конституционното правило на чл. 88, ал. 1 за двете гласувания (четения), защото гласуването на предложенията, направени между първо и второ четене, е част от самото второ четене, а направените предложения са елементи на законодателната процедура след първото четене. До второ четене не може да се стигне, ако не се даде възможност за писмени предложения на народните представители за изменения и допълнения в текстовете на законопроекта.

Внесените в Народното събрание законопроекти се изменят и допълват в процеса на тяхното обсъждане, като предложения в този смисъл се правят както от народните представители, така и от водещата постоянна комисия.

Практиката на Конституционния съд категорично подчертава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания.

Конституционният съд се е произнасял по искания за установяване противоконституционност на закони на основание неспазване на изискването на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, според който законите се обсъждат и приемат на две гласувания, включително и на ежегодни закони за държавния бюджет на Република България. Той не намира основание да промени своята практика (Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г.; Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.; Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6 от 2009 г.; Решение

№ 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г.), в която е приел, че **„Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания“**, както и че **„съвсем естествено и конституционно съобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане“**. От тази гледна точка изискването за две гласувания на законопроектите, провеждани на отделни заседания, е тясно свързано със създаването на гаранции за упражняване правото на народните представители да правят предложения за промени в първоначалните текстове на законопроектите.

Второто гласуване на законопроект не би имало съществен смисъл, ако се ограничи възможността народни представители да правят предложения по установените в законодателството и парламентарната практика правила. Да се лиши от подобна възможност би означавало да се ограничат правомощията на народния представител, който не е внесъл законопроект, единствено до гласуване на законопроектите.

Правото да се правят предложения между двете четения е ограничено само в две посоки: вносителят на законопроекта няма право да прави предложения върху своя собствен законопроект и **не могат да се обсъждат и гласуват предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.**

Тук не е налице противоречие с принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Молителите не сочат на кой от принципите в приетия на първо гласуване законопроект противоречат текстовете, допълнени и изменени при второто гласуване.

Преценката за **наличие или липса на такова противоречие** принадлежи единствено на **самото Народно събрание** (Решение № 5 на КС от 09.07.2009 г. по конституционно дело № 6 от 2009 г.).

Освен това, Конституционният съд застъпва трайно в практиката си разбирането, че евентуалните **нарушения на установените в ПОДНС процедурни правила** относно приемането на законите **не са основание за устанвяване на противоконституционността** на съответен текст на закона (Решение № 3 от 1991 г. по к.д. № 17 от 1991 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.; Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 от 2003 г.).

С УВАЖЕНИЕ,
Д-Р ИВАН МАДЖАРОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА БДС