



изх. № 055/11.02.2019г.

**ДО  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ПО К.Д. № 17/2018**

**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

Бх. № 37 КВ 17/18  
Дата 13.02.19г.

**ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ ПО ИСКАНЕТО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА  
ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ  
НА РАЗПОРЕДБИ ОТ ЗАКОН ЗА БЮДЖЕТА  
НА НАЦИОНАЛНАТА ЗДРАВНООСИГУРИТЕЛНА КАСА  
ЗА 2019 ГОДИНА.**

от **БЪЛГАРСКИ ФАРМАЦЕВТИЧЕН СЪЮЗ**, с адрес на управление гр. София,  
бул. "Драган Цанков" № 36, СТЦ „Интерпред“ ет.6, офис В602, БУЛСТАТ  
175240964, представяван от председателя на УС на БФС Проф. Илко Николаев  
Гетов

**УВАЖАЕМИ ПРОФ. ВЕЛЧЕВ,**

На основание Закона за конституционния съд и във връзка с писмо на председателя на КС, с настоящото изразяваме становището си относно основателността на искането за обявяване на противоконституционност на §11, §12, §14 – 29, § 31 – 42 и § 43 в частта след израза „от 1 януари 2019“ от Преходни и заключителни разпоредби на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г. (обн. ДВ, бр.102 от 11.12.2018г., в сила от 1 януари 2019г.).

**Считаме, че направеното искане е основателно в обсъжданите по-долу части на ЗБНЗОК за 2019г. по следните мотиви:**

С Определение от 22.01.2019г. по к.д. 17 от 2018г., Конституционният съд допусна за разглеждане искането за установяване на противоконституционност на §11, §12, §14 – 29, § 31 – 42 и § 43 в частта след израза „от 1 януари 2019“ от Преходни и заключителни разпоредби на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019г. (обн. ДВ, бр.102 от 11.12.2018г., в сила от 1 януари 2019г.).

Мотивите на народните представители, вносителите на искането, са свързани с противоречие на посочените разпоредби от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. с чл.4,ал.1, чл.84, т.2, чл.87, ал.2, чл.87, ал.1 във вр. с чл.88, ал.1 от Конституцията на Република България.

На първо място, съдържанието на понятието за „*правова държава*“, както посочват вносителите на искането, включва реализиране на правна предвидимост, правна стабилност, правна предсказуемост от нормативната уредба, които да гарантират наличието на правна сигурност. В този смисъл, макар правовата държава да е конституционна ценност с гъвкаво съдържание, тя се явява критерий за преценката на уредбата на обществените отношения с общ характер. Ефектът от приемането на нови правила за регулиране на обществените отношения трябва да е предвидим във времето. Предвидимостта е изискване към формирането и осъществяването на законодателната политика. Предвидимостта на правното регулиране е признак на правната сигурност, а оттук – и на самата правова държава. Едновременно с това обаче КС е на позиция, че този признак не следва да се абсолютизира – „съвременният конституционализъм както в България, така и по света не посочва изрично такова изискване към законодателя“. Преценката за нарушението на правната сигурност следва да е квалифицирано такова, а – не общо относно начина на предлагане на нови разпоредби на закон чрез преходни и заключителни такива.

В настоящия случай, с преходни и заключителни разпоредби на бюджетен акт се създава нова и обширна уредба на обществени отношения от областта на здравеопазването. Правната сигурност няма да е гарантирана, ако новите разпоредби не са създадени по начин, който да зачита принципите на необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност (аргумент от чл.26, ал.1 от ЗНА). Самото въвеждане на нормативни разпоредби в преходни и заключителни разпоредби на бюджетен закон не е противоконституционно според практиката на Конституционния съд. За да се отговори на въпроса за противоконституционността на разглежданите разпоредби, следва да се определи природата на бюджетния закон и неговото съдържание. В това отношения има достатъчно практика на КС, на част от която се позовават и вносителите на искането.

В светлината на юриспруденцията на КС, анализът на правната природа на бюджетните законодателни актове търпи развитие относно различните правила, които се съдържат в тези актове и тяхното съотношение. КС приема, че правилата за набиране и разходване на средствата от бюджетния закон само формално имат външните белези на законодателен акт на НС. В Решение 17/1995 по к.д. 13/1995 се

посочва, че годишният бюджетен закон е само формален закон, защото **не съдържа правни норми, които уреждат обществени отношения** (по смисъла на Закона за нормативните актове). 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. Текстове 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. Актовете на Народното събрание по приемането им или отказа за това съставляват израз на административна дейност, но подлежат **на проверка за конституционност** през **призмата на проверката на административен орган**. По-нататък трябва да се изтъкне и конституционният текст (чл. 149, ал. 1, т. 2), според който Конституционният съд се произнася "по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание". По това дело какъв акт на Народното събрание е предмет на конституционноправен спор: "закон" или "друг акт". В практиката на Конституционния съд на преценка за конституционност са подлагани не само закони – нормативни актове (вж. напр. Решение № 3 от 1991 г. по акт – решение на Народното събрание и др.). В коя от двете категории трябва да класираме ежегодните закони за бюджета, когато е оспорена изцяло или по отделни текстове тяхната конституционност – "закони" или "други актове" на Народното събрание? Конституционният съд трябва да приеме за меродавно предметното съдържание на акта, а не неговото наименование – в случая това е "друг акт на Народното събрание", а не закон – нормативен акт. При законите с нормативно съдържание изобщо няма и не може да има "откази" като актове с юридическо съдържание. При приемането или неприемането на закони – нормативни актове, Народното събрание упражнява първична нормотворческа компетентност. "Отказът" да се приеме закон или, с други думи, отрицателният вот на Народното събрание по предложен законопроект не е "отказ", а е израз на първичната нормотворческа воля на законодателния орган и въобще не подлежи на преценка за конституционност. Тук законодателният орган чрез своя отрицателен вот ("отказ") "не влиза" в обсега на компетентност на Конституционния съд. За да има отказ в сферата на "другите актове на Народното събрание" (по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията) са необходими две предпоставки:

а) отказът да не е израз пряко или косвено на (да не е свързан с) нормотворческата компетентност на законодателния орган (напр. обявяване на

мораториум на действието на закон или на негова норма). В този случай преценка на неговата конституционност е недопустима, защото той е израз на държавна законодателна политика. Всеки отказ на Народното събрание в сферата на неговата нормотворческа дейност се преценява спрямо заварените от него други действащи закони съобразно правилото "законът е равен на закон" с всички възможни последици на интертемпоралното действие на нов спрямо заварен закон. Народното събрание не е обвързано в никаква степен от своите собствени (гласувани от него) предходни закони;

б) Народното събрание да е задължено по силата на конституционна норма да издаде управленски акт с определено от Конституцията съдържание и по определен от Конституцията ред. Типичен случай (но не единствен) с голямо практическо значение са актовете, които образуват съдържанието на ежегодните бюджетни закони. Тук отново трябва да се изтъкне, че отказът на Народното събрание да гласува бюджетни средства в годишен бюджетен закон за издръжка на институции, учредени с Конституцията, означава парализиране дейността на тези институции за съответната бюджетна година, а в перспектива – изменение на Конституцията чрез закриване на тези органи.

От посочената по-горе практика на КС се очертава част от природата на бюджетните закони. В частта, която те определят *пряко* финансови показатели и цифрови стойности, те имат характер на израз на управленска функция или на „формален“ закон. В последващата практика на КС, обаче, не се ограничава предмета на бюджетния закон изключително и само до разпоредби, с които се овластяват държавните органи да извършат необходимите им разходи на държавни парични средства до определен размер, а се приема, че те съдържат и „същински“ правни норми или „нормативни примеси“. Така, според цитираното от вносителите Решение № 2/2009 по к.д. 1/2009, се посочва, че „във връзка със спецификата на ЗДБ възниква въпросът, дали и доколко законовата форма може да привнесе автоматично нормативност в съдържанието. Според КС тази форма прави изпълнението на държавния бюджет задължително, но не може да привнесе нормативност в съдържанието на държавния бюджет. Едновременно с това тя отваря възможност за разпоредби с нормативна натовареност или за "нормативни примеси" в неговото съдържание“. В същото решение, се прави анализ на предходна практика на КС относно предметния обхват и същността на бюджетните закони:

„В мотивите на Решение № 17 от 1996 г. съдът говори за разпоредбата на чл. 3 от атакувания ЗДБ за 1996 г. като за "норма" и дори прави обобщение, че такава норма съществува и в годишните държавни бюджети от предходни години, като за пример се дават годишните бюджетни закони от 1993, 1994 и 1995 г.

В Решение № 15 от 1997 г. по повод атакувания чл. 3, ал. 2 ЗДБ за 1997 г. Конституционният съд констатира, че "разпоредба с еднакво по същество нормативно съдържание" като атакуваната съществува и в ЗДБ за 1996 г. Нещо

повече – направена е констатация, че аналогична разпоредба съществува във всички бюджетни закони в периода от 1993 до 1996 г.

В повечето случаи, когато се е произнасял по искане за установяване на противоконституционност на членове от закона за държавния бюджет, КС винаги си е служил с обозначението "разпоредба", като често понятията "норма" и "разпоредба" са използвани в мотивите като синоними, като се говори и за норми, повтарящи се ежегодно.

В **Решение № 22 от 1996 г.**, изхождайки и от разбирането си, че ЗДБ не съдържа правни норми, които уреждат трайно обществени отношения по смисъла на **ЗНА**, КС обявява за противоконституционен изменителен закон за държавния бюджет.

В мотивите на **Решение № 6 от 2001 г.**, с което дава задължително тълкуване на **чл. 106** от Конституцията в частта "МС ръководи изпълнението на държавния бюджет", КС, говорейки за спецификата на ЗДБ, отбелязва, че той "не е като всички други закони". С това фактически се признава, че ЗДБ *има качества на закон, макар и различен от другите закони, без да се навлиза в същността на неговата различност.*

Всички посочени случаи показват, че в различни свои решения по повод на различни атакувани разпоредби КС е отчитал различността на ЗДБ, *който съдържа нееднородни по своята природа разпоредби*, вървейки постепенно, но постоянно към изясняване на неговата специфика.

Конституционният съд приема, че за точното определение на спецификата на ЗДБ, който не е закон в материален смисъл, е необходимо и достатъчно той да бъде определен като формален закон. В конституционната номенклатура на актовете на НС са включени закони, решения, декларации и обръщения (**чл. 86, ал. 1**), Правилник за организацията и дейността на НС (**чл. 73**), както и закони за изменение и допълнение на Конституцията, приемани при условията и по реда на **глава девета** от Конституцията (**чл. 155, ал. 1**). В този смисъл конституционният израз "други актове на Народното събрание" (**чл. 149, ал. 1, т. 2**) като правно понятие включва и формалния закон за държавния бюджет, изведен като специфика по пътя на тълкуването.

Законът за държавния бюджет обвързва МС и с финансовото рамкиране на неговата активност за най-ефективно постигане на определени цели при реализацията на държавни политики в осигурени с публични финанси сфери. Този закон се приема от НС по реда на законодателния процес. Следствие на това той влиза във формална сила – приет от НС по реда на законодателния процес, може да бъде изменян и допълван само от този орган и по този ред.

Едновременно с това МС съгласно **чл. 87, ал. 2** от Конституцията има изключителното правомощие да внася законопроекта за държавния бюджет в НС.

За разлика от всички други закони ЗДБ има едногодишно действие – срочно и еднократно.

Спецификата на предметното съдържание на този закон – бюджета, със своя повтарящ се, но винаги различен по своята конкретност предмет, както и бюджетните отношения с характера си на основни обществени отношения, ***неподдаващи се на трайна***, но изискващи периодично своята едногодишна с оглед на действието си във времето уредба, са наложили не само особено вътрешно структуриране, но и различна техника при оформяне на различните по правната си природа разпоредби, които той съдържа. Те варират от същински правни норми до разпоредби, с които се утвърждават цифрови изражения на приходи и разходи, които чрез включването си в закона се превръщат в показатели, чието изпълнение се възлага на МС. В тези показатели и съотношението между тях до голяма степен се изразява цялостната философия на съответния годишен държавен бюджет. Министерският съвет е длъжен да ги изпълни, без задължението при това изпълнение да ги спази в абсолютните им размери.“

В Решение № 10/2012 по к.д. 15/2011, КС препотвърждава становището си, че бюджетните закони имат двойствена природа относно съдържащите се в тях правила за поведение. Бюджетните закони имат ограничено действие във времето, но главно *чрез своите заключителни разпоредби те се ВПИСВАТ В ОСТАНАЛОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО.*

Изводът е, че, независимо от наименованието си като „закон“, законът за бюджет на НЗОК съдържа, на ПЪРВО място, разпоредби, с които се утвърждават цифрови изражения на приходи и разходи (които чрез включването си в закона се превръщат в показатели, чието изпълнение се възлага на изпълнителната власт) и които не са поддават на трайна уредба (имат ограничено действие във времето) и, на ВТОРО място, същински разпоредби с нормативен характер, които уреждат трайно и многократно във времето обществените отношения. Тези „същински“ нормативни разпоредби КС е констатирал, че се съдържат основно в ПЗР на бюджетните закони, като, чрез тях, те се вписват в останалото законодателство.

Двойствената природа на бюджетния закон дава основа за извода, въз основа на посочената практика, че при искане за обявяване на противоконституционност на разпоредби на бюджетен закон следва да се прецени дали предмет на контрола са правилата, които имат характер на бюджетна рамка в тесен смисъл и които по природа са „друг акт“ на НС, озаглавен закон или са същински правила, които по правната природа на акта са закон по смисъла на чл.149, ал.1, т.2 от КРБ. В случая, предмет на контрол са *втората* категория или разпоредби от ПЗР на Закон за бюджета на НЗОК за 2019г., чрез които ЗБНЗОК се вписва в останалото законодателство.

След този първи извод, се поставя въпроса, налице ли е конституционно ограничение в предмета или материална компетентност на НС при приемането на бюджетни закони. КС приема, че КРБ не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони; съдържа ги като понятие с познато съдържание, без да поставя

ограничения досежно конкретните им разпоредби. Допустимо ли е НС да излезе извън предметния обхват на финансовата рамка и допълващите нейното изпълнение същински нормативни правила. Според практиката на КС, *косвено* може да се направи извод, че е налице ограничение в предметния обхват на бюджетния закон. По принцип, целта на ПЗР на бюджетния закон е съобразяване на неговото съдържание с останалото законодателство с оглед постигане на целта за ефективно създаване и изпълнение на фискалната рамка. **Изменение, осъществено със заключителните разпоредби на друг закон, има за цел съгласуваност в действащото законодателство и не го поставя в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което не е противоконституционно на това основание. Но, разпоредбите, с които се внасят изменения в други закони с ПЗР на ЗБНЗОК, следва да „имат пряко отношение към приходната и разходната част на бюджета на държавното обществено осигуряване“** – Решение № 10/2012 по к.д. 15/2011. КС е на мнение, че, например, разпоредбите на чл. 68, ал. 1 и 3 от КСО, с които се завишава възрастта за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст дават непосредствено отражение в начина на разходване на средства от държавното обществено осигуряване за отпускане и изплащане на пенсии през бюджетната година. Прилагането на измененията на чл. 68 КСО в практиката е в *пряка зависимост от ежегодните бюджетни закони на държавното обществено осигуряване, тъй като чрез тях финансово се осигурява действието им.*

Изводът е, че следва да бъде извършен анализ *in concreto* на съдържанието на всички оспорени разпоредби на ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. дали имат пряко отношение към приходната и разходната част на бюджета на здравното осигуряване. Тези, които нямат такава връзка, са извън обхвата на нормативно регулиране с бюджетен закон и не отговарят на изискването за правна сигурност и предвидимост. Те не целят съгласуваност на другите закони с бюджетната рамка.

От гледна точка на дейността на Българския фармацевтичен съюз ще анализираме няколко разпоредби от оспорените параграфи на ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г., а именно:

#### **1. §23 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г.**

**§ 23. (1) До 30 юни 2019 г.:**

**1. Българският лекарски съюз, съответно Българският зъболекарски съюз, приема правила за добра медицинска практика и ги предлага за утвърждаване на министъра на здравеопазването;**

**2. Българският фармацевтичен съюз приема правила за добра фармацевтична практика и ги предлага за утвърждаване на министъра на здравеопазването;**

**3. Българската асоциация на професионалистите по здравни грижи, Българската асоциация на зъботехниците и Българската асоциация на помощник-фармацевтите приемат правила за добра медицинска практика по здравни грижи в**

съответната професионална област и ги предлагат за утвърждаване на министъра на здравеопазването.

(2) В тримесечен срок от изтичането на срока по ал. 1 Изпълнителната агенция „Медицински надзор“ предлага за утвърждаване на министъра на здравеопазването правилата за добра медицинска практика на съответната съсловна организация, която до 30 юни 2019 г. не ги е предложила за утвърждаване.

**2. §29, т.28 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. относно изменения и допълнения на Закон за здравното осигуряване :**

**28. В чл. 76:**

а) създават се нова ал. 3 и ал. 4:

„(3) В случай че арбитражната комисия не се произнесе с решение в срока по чл. 75, ал. 7 или е налице равен брой гласове, поради което не е налице прието решение, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, издава мотивирана заповед, с която може да наложи санкциите.

(4) В случай че съответните районни колегии на съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина, на съответните регионални колегии на съсловните организации на магистър-фармацевтите или на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти не са посочили свои представители в сроковете по чл. 75, ал. 6 за създаване на арбитражна комисия, управителят на НЗОК, съответно директорът на РЗОК, издава мотивирана заповед, с която може да наложи санкциите, без да е необходимо становището по чл. 74, ал. 4 да бъде разглеждано от такава комисия.“;

б) досегашната ал. 3 става ал. 5.

**3. §35, т.1 и т.37 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. относно изменения и допълнения в Закон за лечебните заведения**

Чл. 76. (1) Изпълнителна агенция „Медицински надзор“:

5. дава становище по изпратените от съответната съсловна организация правила за добра медицинска практика, правила за добра медицинска практика на лекарите по дентална медицина, правила за добра фармацевтична практика и правила за добра медицинска практика по здравни грижи в съответната професионална област, както и осъществява контрол по спазването им съвместно със съсловните организации;

37. Създава се чл. 116д:

„Чл. 116д. Който извършва дейност в нарушение на утвърдените правила за добра медицинска практика, правила за добра медицинска практика на лекарите по дентална медицина, правила за добра фармацевтична практика или правила за добра медицинска практика по здравни грижи в съответните професионални области, се наказва с глоба в размер от 200 до 1000 лв., а при повторно извършване на същото нарушение – с глоба в размер от 1000 до 3000 лв.“



**4. §40 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. относно изменения и допълнения в Закон за съсловната организация на магистър – фармацевтите.**

В Закона за съсловната организация на магистър-фармацевтите (обн., ДВ, бр. 75 от 2006 г.; изм., бр. 105 от 2006 г., бр. 31 от 2007 г., бр. 13 и 71 от 2008 г., бр. 41 от 2009 г. и бр. 98 и 101 от 2010 г.) се правят следните изменения и допълнения:

1. В чл. 5:

а) досегашният текст става ал. 1 и в нея:

аа) точка 3 се изменя така:

„3. приема правила за добра фармацевтична практика и ги предлага за утвърждаване от министъра на здравеопазването, след становище на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“;“

бб) създава се т. 3а:

„3а. изпращат приетите правила за добра фармацевтична практика по т. 3 за становище на изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“;“

б) създават се ал. 2, 3 и 4:

„(2) Правилата за добра фармацевтична практика по ал. 1, т. 3 представляват система от насоки и принципи, които описват професионалните ценности, знания, умения и поведение, които магистър-фармацевтите може да прилагат в съответствие с опита си и професионалната си преценка.

(3) Правилата за добра фармацевтична практика по ал. 1, т. 3 се актуализират при необходимост или при поискване на всяка една от страните по реда на този закон.

(4) Министърът на здравеопазването утвърждава правилата за добра фармацевтична практика по ал. 1, т. 3 в срок до един месец от предоставянето им и ги обнародва в „Държавен вестник“.

2. В чл. 12, т. 4 думите „чл. 5, т. 4“ се заменят с „чл. 5, ал. 1, т. 4“.

3. В чл. 16, ал. 2 т. 1 се изменя така:

„1. изготвя правилата за добра фармацевтична практика по чл. 5, ал. 1, т. 3;“

4. В чл. 25, т. 2 думите „чл. 5, т. 4“ се заменят с „чл. 5, ал. 1, т. 4“.

5. В чл. 28, ал. 4 след думите „чл. 37“ се добавя „ал. 1“.

6. В чл. 33, ал. 1 в текста преди т. 1 думите „чл. 5, т. 4“ се заменят с „чл. 5, ал. 1, т. 4“.

7. В чл. 37:

а) досегашният текст става ал. 1 и в нея в т. 2 накрая се добавя „по чл. 5, ал. 1, т. 3“;

б) създава се ал. 2:

„(2) Контролът по спазване на правилата за добра фармацевтична практика по чл. 5, ал. 1, т. 3 се осъществява от Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ по реда на Закона за лечебните заведения съвместно с Българския фармацевтичен съюз.“

8. В чл. 38 в текста преди т. 1 след думите „чл. 37“ се добавя „ал. 1, т. 1“.

9. В чл. 39, ал. 1 след думите „чл. 37“ се добавя „ал. 1, т. 1“.

10. В чл. 41, ал. 2 след думите „чл. 37“ се добавя „ал. 1, т. 1“.

Нито една от изброените нови, изменени или допълнение разпоредби на Закон за здравното осигуряване, Закон за лечебните заведения или на Закон за съсловната организация на магистър – фармацевтите, няма пряко отношение към приходната и разходната част на бюджета на здравното осигуряване.

Част от разпоредбите касаят приемането на недържавен източник на регулиране на професията на магистър-фармацевтите от страна на съсловната организация – БФС, наречен Правила за добра фармацевтична практика. Посочените правила не съдържат правила, които засягат приложението на бюджета на НЗОК, като според легалното им определение са „система от насоки и принципи, които описват професионалните ценности, знания, умения и поведение, които магистър-фармацевтите може да прилагат в съответствие с опита си и професионалната си преценка.“

Параграф 23 от ПЗР урежда сроковете за изготвяне и представяне от съсловните организации на министъра на здравеопазването на Правила за ДФП. Параграф 35, т.1 и т.37 относно измененията в Закон за лечебните заведения вменяват на новият изпълнителен орган Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ контролни правомощия, съответно състав на административно – наказателна отговорност, за нарушение на Правилата за ДФП. Параграф 40 съдържа изменения в Закон за съсловната организация на магистър-фармацевтите относно реда за приемане на Правила за ДФП и контрола за спазването им, който се извежда от правомощията на съсловната организация и се вменява на новият изпълнителен орган Изпълнителна агенция „Медицински надзор“

Други разпоредби на §29, т.28 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. относно чл.76, ал.3 и ал.4 от ЗЗО уреждат производството и процесуалните предпоставки за издаване на заповед за налагане на санкция на аптеките при непостигане на мнозинство от гласовете в създадения специализиран арбитражен орган от представители на НЗОК и на БФС.

От изложеният анализ на съдържанието на предмета на уредба е видно, че цитираните разпоредби на атакувания закон нямат, нито пряко, нито косвено, отношение към приходната и разходната част на бюджета на здравното осигуряване. Те не касаят и реда за управление на бюджета от страна на НЗОК според определеното в чл.29, ал.3 от Закон за здравното осигуряване съдържание на ЗБНЗОК:

Със Закона за бюджета на НЗОК задължително се определят и размерът на задължителната здравноосигурителна вноска, приходите и разходите по

бюджетна класификация, както и диференцираните разходи по здравноосигурителните плащания за:

1. първична извънболнична медицинска помощ;
2. специализирана извънболнична медицинска помощ;
3. дентална помощ;
4. медико-диагностични дейности;
5. лекарствени продукти,<sup>†</sup> медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, предназначени за домашно лечение на територията на страната, както и лекарствени продукти за злокачествени заболявания за лечение в условията на болнична медицинска помощ, които НЗОК заплаща извън стойността на оказваните медицински дейности;
- 5а. медицински изделия, прилагани в болничната медицинска помощ;
6. болнична медицинска помощ;
- 6а.
7. други здравноосигурителни плащания, предвидени в НРД и плащания от трансфери от Министерството на здравеопазването;
8. медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност.

Макар посоченото изброяване да не е изчерпателно, функционалният и систематичен анализ на съдържанието на разгледаните разпоредби на ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. показва, че те не отговарят на изискванията за пряка връзка с приходната и разходната част на бюджета на здравното осигуряване. Посочените разпоредби не биха повлияли по никакъв начин или прекалено опосредено приходите и разходите за здравноосигурителни плащания.

Въз основа на изложеното се налага изводът, че разпоредбите на §23, §29, т.28, §35, т.1 (в посочената част) и т.37 и §40 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. нямат характер на изменение, осъществено със заключителните разпоредби, което има за цел съгласуваност в действащото законодателство с бюджета на здравното осигуряване и ги поставя в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което са противоконституционни на това основание.

В допълнение, налице е нарушение и на правилата за приемане на закон според трайната практика на КС. Атакуваните разпоредби на ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. са внесени между първо и второ четене на законопроект за бюджета на НЗОК за 2019г., както посочват вносителите на искането. Те нямат връзка с принципите и обхвата на приетия на първо четене текст на бюджетния закон. Приемането на внесени между първо и второ четене нови разпоредби на законопроект е допустимо, но, то се прилага обаче задължително в съчетание с правилото на парламентарното право, че такива предложения се обсъждат и гласуват на второ четене само ако

не противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене (чл. 83, ал. 1 ПОДНС). Преценката за наличие или липсата на такова противоречие принадлежи единствено на самото Народно събрание. КС няма основания да се отклонява от това разбиране в предишните си произнасяния – 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 № 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 № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 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.; Решение № 1 от 2011 г. по к.д. № 22 от 2010 г. и Решение № 10/2012 по к.д. 15/2011.

Измененията, предложени между първо и второ четене, не са свързани и с правно-техническа прецизност или отстраняване на противоречия на внесенния проект. По принцип, внасянето на предложения за изменения и допълнения от народни представители между първо и второ четене е допустимо, включително при т.нар. формални закони (от тази категория са освен *бюджетните закони и законите за ратификация на международен договор*)- Решение № 5/2015 по к.д.4/2015. Правото на народен представител да прави предложение за изменение и допълнение на законопроект между първото и второто гласуване на законопроект, както отбелязва КС в Решение № 8/2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г., обаче е ограничено от самата логика на законодателния процес. След като всяко гласуване само по себе си е решаваща фаза за приемането на даден законопроект, между тях следователно се оформя такъв тип връзка, която изключва възможността в хода на второто гласуване да се обсъждат и правят предложения, които *противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект*. С други думи предложението за изменение и допълнение, което може да направи народен представител, трябва да бъде съобразено с етапа, в който се намира законодателният процес, дали става въпрос за първо или за второ гласуване. В конкретния случай предложенията имат за предмет въпроси, които не са от принципен характер. Ето защо твърдението, че, в конкретния случай, народни представители са били лишени от правото си да правят предложения за изменение и допълнение между първо и второ четене при приемането на атакувания закон за бюджета на НЗОК за 2019г., е неоснователно. Изводът е, че Конституцията не лишава народните представители от правомощието да внасят предложения за изменения и допълнения на бюджетен или ратификационен закон между първо и второ четене. Но, общият принцип за достатъчна съдържателна или функционална връзка между приетия на първо четене законопроект и направените след приемането на първо четене предложения, се прилага с особена интензивност при бюджетните и ратификационни закони поради изначално ограниченият им предметен обхват.

Следователно, считаме, че разпоредбите на § 23, § 29, т. 28, § 35, т. 1 (в посочената част) и т. 37 и § 40 от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019г. са противоконституционни поради нарушение на принципа на правната сигурност, намиращ изражение в чл. 4, ал.1 от КРБ, като част от правовата държава, и нарушение на процедурните правила за приемане на законопроектите на две четения по чл. 87, ал.1 и чл. 88, ал.1 от КРБ.

С уважение:

Проф. Илко Гетов, дф/  
Председател на УС на БФС