



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 19 /2013 г.,

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. №	353 - 10 - 18
Дата	16 / 10 2013 г.

образувано по искането на 51 народни представители от 42-то Народно събрание за обявяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 4 юли 2013 за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване.

С определение от 24 септември 2013 г. по к. д. № 19/2013 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на 51 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 4 юли 2013 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване.

Със същото определение като заинтересована страна по делото е конституирано Народното събрание на Република България. Вносителите на искането считат, че оспореното решение противоречи на принципа на мандатността, заложен в Конституцията и на разпоредбата на чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване поради липсата на конкретни, следователно и системни нарушения, които да са основание за предсрочно прекратяване на мандата.

На свое извънредно заседание, проведено на 16 октомври 2013 г., Комисията по здравеопазването разгледа и обсъди искането за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 4 юли 2013 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване и изразява становище, че доводите и изводите в искането не могат да бъдат подкрепени, със следните съображения:

I. Решението на Народното събрание от 4 юли 2013 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 60 от 2013 г.) е прието от Народното събрание на 4 юли 2013 г., при спазване както на материалните, така и на процесуалните основания за приемането му.

Проектът за решение е внесен на 2 юли 2013 г. от народните представители Мая Манолова, Нигяр Джафер, Тунчер Кърджалиев и Емил Райнов, заедно с мотивите към него, в които се посочва наличие на основанията по чл. 19, ал. 4, т. 3 от ЗЗО.

При приемане на оспореното решение Народното събрание е действало в кръга на своята компетентност, определена в чл. 84, т. 8 от Конституцията на Република България и в съответствие със Закона за здравното осигуряване. Разпоредбата на чл. 84, т. 8 от Конституцията възлага на Народното събрание правомощията да избира и

освобождава ръководителите на определени от Конституцията и закона институции. Материята, относно избора и предсрочното прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса, е уредена в Закона за здравното осигуряване, като няма уредба на конституционно ниво. Мандатът на управителя на НЗОК не е конституционно установен мандат, както мандатите на конституционните съдии, президента и вицепрезидента, членовете на ВСС и други. Във връзка с това и съгласно тълкувателно Решение № 13 от 2010 г. на Конституционния съд по к.д. № 12/2010 г. предсрочното прекратяване на мандат, установен със закон, става на основанията, предвидени в закона.

В чл. 19, ал. 4 от Закона за здравното осигуряване са изброени основанията за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК. Народното събрание е приело решението си на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване, като преди гласуването на решението са проведени разисквания и подробно са обсъдени и разгледани в пленарното заседание на 4 юли 2013 г. нарушенията на задълженията на управителя на НЗОК. При обсъждането на предложението за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК е изслушан и д-р Пламен Цеков, като му е дадена възможност да изложи своето становище относно мотивите за освобождаването му, видно от стенограмата от пленарното заседание на 4 юли 2013 г. По време на разискванията са изнесени факти и обстоятелства, които са обосנוвали приемането на решението за предсрочно прекратяване на мандата му.

Следва да се има предвид и че преди внасяне на проекта на решение, Комисията по здравеопазването на 27 юни 2013 г. е провела изслушване на управителя на Националната здравноосигурителна каса, относно текущото финансово състояние на НЗОК, неразплатени задължения към договорните партньори и прогнозно изпълнение на бюджета на НЗОК към края на финансовата година, като констатираните по време на изслушването нарушения са посочени в мотивите към внесенния проект на решение. Следователно при приемане на оспореното решение са спазени изискванията на Конституцията и на закона относно процедурата по предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК.

II. В искането не се съдържат доводи, които да обосновават противоконституционност на решението:

1. Относно твърдението, че оспореното решение противоречи на принципа на мандатността, заложен в Конституцията на Република България.

Вносителите на искането посочват като основание за установяване на противоконституционност на решението общото нарушаване на принципа на мандатност. Доводите, изложени в подкрепа на това твърдение, основно описват същността на понятието мандатност, като се опират на тълкуването му в решенията на Конституционния съд, преимуществено в решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г. Не е очертано ясно какво точно нарушение на принципа на мандатност е извършено. В искането е цитирано решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г. и е посочено, че „промяна в основанията за предсрочно прекратяване на мандата е допустима и тя може да се извърши по реда на изменение на Конституцията за конституционно уредените мандати и по реда на изменение на закона – за мандатите, установени от закон“. Направен е извод, че с оспореното решение се е целяло да се въведе ново основание за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК, но това не би могло да стане без изменение на закона. По този начин носителите на

искането твърдят, че не може да се прави предсрочно прекратяване на мандат на държавен орган, освен ако не бъде изменен законът, който го урежда. С така изложените доводи се прави неточно тълкуване на решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г., както и на самото решение за прекратяване на мандата на управителя на НЗОК. В практиката си Конституционният съд застъпва становище, че когато мандатността е установена със закон и той дава уредбата на срока на мандата, прекратяването ще стане на основанията, посочени в закона, щом като Конституцията му е делегирала правото да установи мандат и в определена степен и рамки е дала насоки на законовото уреждане.

Освен посочените по-горе доводи за противоречие на оспореното решение с принципа на мандатността, от искането на народните представители до Конституционния съд не става ясно на какво основание се иска установяване на неговата противоконституционност. Не се посочват и конкретни конституционни разпоредби или система от такива, които да са нарушени при приемането на Решението на Народното събрание от 4 юли 2013 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване.

2. Относно твърдението, че оспореното решение противоречи на разпоредбата на чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване поради липсата на конкретни и системни нарушения, които да са основание за предсрочно прекратяване на мандата.

Направеното в искането твърдение от вносителите е необосновано. В мотивите към проекта на решение за предсрочно прекратяване мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса д-р Пламен Цеков, както и в разискванията по проекта на решение в пленарното заседание на 4 юли 2013 г. са посочени конкретни и системни нарушения, които са основание за предсрочно прекратяване на мандата му, както следва:

2.1. Съгласно чл. 53 от Закона за здравното осигуряване за осъществяване на дейностите, предвидени в закона, НЗОК и Българският лекарски съюз приемат чрез подписване Национален рамков договор за медицинските дейности за срок от една година. Разпоредбите на чл. 4, ал. 1 и 3 от Закона за здравното осигуряване гарантират изпълнението на конституционно прогласеното право на българските граждани на свободен достъп до медицинска помощ. В съответствие със задълженията си по чл. 19, ал. 7, т. 2 от Закона за здравното осигуряване, управителят на НЗОК следва да организира и ръководи оперативно дейността на Националната здравноосигурителна каса в съответствие със закона, правилника за устройството и дейността на НЗОК и решенията на Надзорния съвет.

В резултат на неизпълнението на задължението по чл. 19, ал. 7, т. 2 от ЗЗО от страна на д-р Пламен Цеков е нарушен диалогът и взаимодействието между управителя на Националната здравноосигурителна каса и договорните партньори в лицето на съсловните организации, което доведе до неподписването на Националния рамков договор за медицинските дейности за 2013 г. и съответно до нарушение на чл. 53 и чл. 4, ал. 1 и 3 от ЗЗО.

Изложените аргументи са подкрепени от направеното изказване от председателя на Българския лекарски съюз, д-р Цветан Райчинов, по време на заседание на Комисията по здравеопазването от 27 юни 2013 г., на което е проведено изслушване на д-р Пламен Цеков относно текущото финансово състояние на НЗОК, неразплатени задължения към договорните партньори и прогнозно изпълнение на бюджета на НЗОК

към края на финансовата година. Председателят на БЛС уведомява членовете на комисията, че управителят на НЗОК д-р Пламен Цеков не предоставя ясна и пълна информация при провеждането на преговорите за подписване на Националния рамков договор за медицинските дейности, което възпрепятства неговото подписване. Същите аргументи се потвърждават и от изнесените данни при проведените разисквания по време на пленарното заседание на 4 юли 2013 г., видно от стенограмата.

2.2. Съгласно § 34, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 60 от 2012 г.) Националната здравноосигурителна каса договаря стойността на медицинските изделия, предназначени за заболявания, включени в списъка по наредбата по чл. 45, ал. 3 от ЗЗО и на медицинските изделия, които се заплащат в условията на болнична медицинска помощ, при условия и ред, утвърдени от Надзорния съвет по предложение на управителя на НЗОК. По предложение на д-р Пламен Цеков е издадена методика на НЗОК на основание § 34, ал. 1 и 2 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 60 от 2012 г.), за която Комисията за защита на конкуренцията със свое решение № 540 от 15 май 2013 г. е установила, че „част от разпоредбите на Методиката, разгледани поотделно и в своята цялост, са в състояние да повлияят негативно на конкурентния процес на пазар на реимбурсирани от НЗОК медицински изделия, в ущърб на здравноосигурените граждани“. Със същото решение, поради „констатираните антиконкурентни ефекти“ в оспорената методика, КЗК предлага на НЗОК да измени или да отмени цитираните в решението й разпоредби.

2.3. Съгласно чл. 19, ал. 7, т. 16 от Закона за здравното осигуряване, управителят на НЗОК предлага за одобряване от Надзорния съвет на НЗОК методиките за остойностяване и за заплащане на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО, които се разработват от НЗОК на основание чл. 55е, ал. 1 от ЗЗО. Изготвената от управителя на НЗОК методика за заплащане на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО за 2013 г. доведе до нарушаване на нормалното функциониране и финансиране на болничната помощ и по този начин до ограничаване правото на гражданите до свободен достъп до медицинска помощ в избрано от тях лечебно заведение. Горепосоченото е установено на заседание на Комисията по здравеопазването от 27 юни 2013 г., на което е проведено изслушване на д-р Пламен Цеков относно текущото финансово състояние на НЗОК, неразплатени задължения към договорните партньори и прогнозно изпълнение на бюджета на НЗОК към края на финансовата година. Същото се потвърждава и при проведените разисквания по време на пленарното заседание на 4 юли 2013 г., видно от стенограмата.

2.4. Съгласно чл. 55г от Закона за здравното осигуряване прогнозните обеми и цени на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО се разработват от НЗОК. В случаите, когато обемите и цените на медицинската помощ не бъдат приети по реда и в сроковете, предвидени в Закона за здравното осигуряване, управителят на НЗОК на основание чл. 55д, ал. 9 от ЗЗО внася одобрените по реда на чл. 55г, ал. 5 от ЗЗО обеми и цени за приемане от Министерския съвет. С Решение № 7357 от 30 май 2013 г. на Върховния административен съд е отменено ПМС № 5 от 10.01.2013 г., с което се определят цени и обеми на медицинската помощ, поради съществено процесуално нарушение, а именно че на интернет страницата на НЗОК не е бил публикуван проектът на нормативния акт - предмет на спора, в нарушение на императивните разпоредби на чл. 26, ал. 1 и 2 от Закона за нормативните актове.

2.5. Съгласно чл. 28 от Закона за здравното осигуряване първостепенен разпоредител със средствата на НЗОК е управителят на НЗОК. Видно от стенограмата

от 22 май 2013 г. от второто пленарно заседание на 42-то Народно събрание, е проведено изслушване на министъра на здравеопазването Николай Петров и управителя на Националната здравноосигурителна каса Пламен Цеков относно задълженията на държавните болници, на болниците с преобладаващо държавно участие и общинските болници, състоянието на лекарствоснабдяването с онкопрепарати, договарянето на медицински изделия и консумативи след последното решение на Комисията за защита на конкуренцията и състоянието на бюджета на Националната здравноосигурителна каса, по време на което са изнесени данни за преразход във финансирането на болничната помощ. В резултат на изслушването и изнесените данни, управителят на НЗОК е следвало да предложи мерки за овладяване на преразхода, включително и чрез прилагане на ефективна система за финансово управление и контрол за оценка на риска в системата на здравното осигуряване.

По време на последващо проведено заседание на Комисията по здравеопазването от 27 юни 2013 г., на което е изслушан управителят на НЗОК относно текущото финансово състояние на НЗОК, неразплатени задължения към договорните партньори и прогнозно изпълнение на бюджета на НЗОК към края на финансовата година, д-р Пламен Цеков не е представил предложения за мерки за овладяване на преразхода, както и данни за осъществен контрол върху лечебните заведения за болнична помощ чрез прилагането на ефективна система за финансово управление.

2.6. Съгласно чл. 19, ал. 1 от ЗЗО управителят на НЗОК се избира от Народното събрание и се отчита пред него. В качеството си на управител на НЗОК д-р Пламен Цеков многократно отказва предоставянето на информация на министъра на здравеопазването, както и на Комисията по здравеопазването към Народното събрание.

Горното твърдение се доказва от писмо от министъра на здравеопазването до д-р Пламен Цеков, представено на заседание на Комисията по здравеопазването от 27 юни 2013 г., както и от проведените разисквания по време на пленарното заседание на 4 юли 2013 г. и по време на заседанието на Комисията по здравеопазването от 27 юни 2013 г., на което е проведено изслушване на д-р Пламен Цеков, видно от стенограмите от двете заседания.

2.7. В пленарното заседание на 4 юли 2013 г., по време на разискванията при приемане на оспореното решение, както и на мотивите към решението, е посочено, че в края на 2012 г. д-р Пламен Цеков не е предприел необходимите и предвидени, в съответствие с правомощията му по Закона за здравното осигуряване, действия за актуализация на Закона за бюджета на НЗОК за 2012 г. с цел 50-те млн. лв. неосъществен трансфер от НЗОК към Министерство на здравеопазването да бъдат използвани за осигуряване на дейностите по чл. 4 от ЗЗО в защита на обществения интерес. Това бездействие от страна на д-р Пламен Цеков е довело до нарушение на правата на здравноосигурените български граждани, гарантирани в чл. 52, ал. 1 от Конституцията на Република България.

2.8. В заключение, считаме, че искането на вносителите Конституционният съд да тълкува понятието „системност“ не се включва в правомощията на съда за контрол на противоконституционността на актовете на Народното събрание. Управителят на НЗОК е носител на публична функция, която се дава с избора му от Народното събрание. За титуляра на тази функция тя има и последици, които са подобни на трудовите отношения, уредени от Кодекса на труда, но правоотношението, което се поражда от акта на Народното събрание – за избиране, съответно за освобождаване, не съдържа такива елементи. То е изцяло с публично – правен характер. Евентуалните други аспекти на решението, респ. произтичащи от тях права, не подлежат на защита чрез

осуetyване на публично – правното му действие. В този смисъл е и Решение № 15 на Конституционния съд от 1993 г. по к. д. № 17 от 1993 г.

Въз основа на проведеното обсъждане и извършеното гласуване при следните резултати „За” – 9, „Против”- 6, „Вздържал се”- 1, Комисията по здравеопазването не подкрепя искането на 51 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 4 юли 2013 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО:**

Д-Р НИГЯР ДЖАФЕР

