

**ПРАВНО МНЕНИЕ ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 18 ОТ 2024 Г.**

**ОБРАЗУВАНО ПО ИСКАНЕ НА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ 49-ОТО ОНС ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РЕШЕНИЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ОТ 17 АПРИЛ 2024 Г. ЗА ПРЕДСРОЧНО ПРЕКРАТЯВАНЕ НА МАНДАТА НА УПРАВИТЕЛЯ НА НАЦИОНАЛНАТА ЗДРАВНООСИГУРИТЕЛНА КАСА (ОБНАРОДВАНО В ДВ, БР. 35/2024 Г.)**

ОТ ДОЦ. Д-Р КОНСТАНТИН ПЕХЛИВАНОВ

Представям настоящото становище по покана от Конституционния съд, дадена с Определение от 4.6.2024 г. по Конституционно дело № 18 от 2024 г.

Делото е образувано по искане на група народни представители от 49 ОНС, които твърдят, че Решението на Народното събрание от 17 април 2024 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса (обнародвано в ДВ, бр. 35/2024 г.), е противоконституционно. С това решение 49 ОНС предсрочно прекратява мандата на \_\_\_\_\_ като управител на Националната здравноосигурителна каса, като правно основание на решението се сочат чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и чл. 19, ал. 4, т. 5 от Закона за здравното осигуряване.

Народните представители намират, че процесното Решение на НС е противоконституционно поради противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ) и на разделение на властите (чл.8 от КРБ), поради съществено засягане на принципа за свобода на волята относно упражняване на мандата и разпоредбите на действащото законодателство, а именно - основанията за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК по смисъла на чл.19, ал.4 от Закон за здравното осигуряване, което засяга независимостта на НЗОК. Изтъква се, че НЗОК е субект на публичното право и специфичен орган на изпълнителната власт, който по силата на Закона за здравното осигуряване е натоварен да осъществява дейности по този закон, а основен принцип на здравноосигурителната система по смисъла на чл.52, ал.2 от КРБ и чл.5, т.7 330 е самоуправлението на НЗОК.

В искането се отбелязва, че процедурата в Народното събрание е иницизирана от внесената оставка на управителя на НЗОК и за това към проекта за решение няма писмени мотиви предвид основанието за предсрочно прекратяване на мандата - изявление на управителя \_\_\_\_\_ за подаване на оставка, заведено в деловодството на 49-то НС на 01.12.2023 г. Според вносителите обаче внесеното преди приемането на процесното Решение оттегляне на оставката от страна на г-н Станимир Михайлов е следвало да прекрати процедурата, като е било направено процедурно предложение до председателя на НС, който ръководи заседанието, да се прекратят разискванията и да не се приема решение по проекта на решение поради отпадане на предмета му, а именно оттегляне на оставката от страна на управителя на НЗОК. Това процедурно предложение обаче е било отхвърлено и Народното събрание е постановило процесното решение.

Развиват се съображения за нарушаване принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ) във формален и материален смисъл и за недопустимост на прекратяването на текущия мандат на управителя на НЗОК, тъй като в случая не са били налице основания за предсрочно прекратяване на мандата (аргументи от (Решение № 13 от 2010 г. по конституционно дело № 12 от 2010 г.). Развиват се аргументи, че Народното събрание е обвързано от последната изявена воля на лицето, подало/оттеглило оставка.

Развиват се и съображения за нарушаване принципа на разделение на властите (чл. 8 КРБ).

След запознаване с искането и наличните материали, изводите ми са:

1. Искането е **допустимо** - то изхожда от легитимиран правен субект (повече от 1/5 от народните представители) и е насочено към подлежащ на контрол от страна на Конституционния съд акт на Народното събрание
2. Разгледано по същество - намирам искането за **неоснователно** по следните съображения:

Националната здравноосигурителна каса действително спада към категорията на особените органи на държавно управление, които в правната теория на Запад се наричат „независими административни органи“, а у нас могат да се нарекат „органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание“ (арг. чл. 84, т. 17 КРБ). Тези органи, макар че имат изпълнително-разпоредителни по характер правомощия, не влизат в изпълнителната власт в тесния смисъл на това понятие, т.е. система, оглавявана от Министерския съвет. Те се избират изцяло или частично от Народното събрание и се контролират от парламента. Предсрочното прекратяване на мандата на управителните им органи е в правомощията на парламента.

Важно в случая е, че НЗОК не е от конституционно установените независими административни органи - такива са само Сметната палата (чл. 91 КРБ) и Управителният съвет на БНБ (чл. 84, т. 8 КРБ). В случая намирам приложими разсъжденията на Конституционния съд, по аргумента на по-силното основание, изложени в Решение на Конституционния съд № 5 от 4 май 2011 г. по конституционно дело № 1 от 2011 г., постановено при това по отношение на конституционно установен независим орган - Сметната палата. Конституционният съд стига до извод, че ако органът е установен общо в Конституцията като функции и състав, то Народното събрание разполага с широка дискреция относно неговото устройство и правомощия, както и да прекрати мандатите на членовете на органа. В това решение четем: „не само за организацията и реда за дейност, но и относно правомощията на органа се препраща с ал. 2 на посочения текст към уредба със закон. Последната е много по-широка по обхват и вариантна относно избора на законодателна концепция в сравнение например с тази на Конституционния съд и Висшия съдебен съвет, при които в Конституцията е определен съставът им, начинът на неговото формиране и мандат на членовете, както и правомощията им (за Конституционния съд каталогът на правомощията му е определен на конституционно ниво по изчерпателен начин). Относно тези органи за уредбата със закон са резервирани само с подчинено значение и конкретизиращи елементи на

организацията и дейността им по отношение на строго фиксираните с Конституцията базисни характеристики на тяхната структура и функциониране. За разлика от тях пестеливото дефиниране на Сметната палата на конституционно ниво предполага основната уредба на този орган в нейната пълнота да се осъществи на законово равнище". За разлика от Сметната палата, НЗОК изобщо не е предвидена в Конституцията и съществува само по волята на законодателя. До 1998 г. НЗОК не е съществувала, урежда се само със закон (Закон за здравното осигуряване), във волята на законодателя е във всеки момент да преобразува или дори да закрие органа. Това дава голяма власт на парламента над органа, включително правомощие да измени състава на управителни органи. Правотехнически това може да стане както с изменение на закона, така и с решение на парламента по чл. 86 КРБ. Поради това не може да се твърди противоконституционна намеса на Народното събрание в сферата на изпълнителната власт и нарушение на принципа на разделение на властите по чл. 8 КРБ.

Намирам, че съображенията на Конституционния съд по цитираното по-горе дело имат по-голяма тежест поради пряката приложимост на аналогичен случай с независим орган, отколкото съображенията в тълкувателното Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.

Наистина, съгласно чл. 19, ал. 1 330 Народното събрание избира управителя на НЗОК с 5-годишен мандат, а съгласно чл. 19, ал. 4, т. 5 330 Народното събрание освобождава управителя при подаване на оставка. Намирам обаче, че възникналият случай с подаване и последващо оттегляне на оставка не е можел да бъде разумно предвиден от законодателя при приемане на закона, съответно не е бил уреден, а също така и от Конституционния съд при постановяването на Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г. (т. 2 от диспозитива, последно изречение), което обосновава нуждата от тълкуване.

Не мога да изследвам фактическите обстоятелства около казуса и приемам, че и подаването на оставка, и оттеглянето ѝ са безспорно установени и доброволни актове на управителя на НЗОК. В този случай пред Народното събрание като кадрови орган възниква несигурност в мотивите на лицето и дали подобна ситуация няма да се повтори в бъдеще. Не споделям тезата на вносителите на искането, че второто волеизявление в този случай (оттегляне на оставката) автоматично анулира първото и Народното събрание е трябвало да прекрати процедурата по освобождаване.

Доводите по решение № 2 от 30 януари 2018 г. по конституционно дело № 8 от 2017 г. намирам неотнормими - те засягат частен случай, в който Народното събрание е следвало да приеме оставка на народен представител, пряко избран в органа (Народно събрание), негов член и със съвсем друго положение спрямо Народното събрание. Точният цитат от решението, на което се позовават подалите искането, гласи: „Парламентарната процедура по приемане на оставка е установена в интерес на подалия я народен представител, поради което продължаването ѝ е обвързано с неговата последна свободно изразена воля".

В обобщение: намирам, че във възникналия реален казус, непредвиден от законодателя (което според мен не може да му се вмени във вина) парламентарното мнозинство е следвало да изхожда от два юридически равноценни акта - подаване на

оставка от управителя на НЗОК и оттеглянето ѝ - и от съображения за управленската устойчивост на независимия административен орган (НЗОК) и осигуряване на неговата стабилна и непрекъсваема работа. Парламентарното мнозинство е решило да приеме подадената оставка. Според мен това не накърнява принципа на правовата държава, а още по-малко принципа за разделение на властите.

По изложените доводи намирам, че искането за обявяване на Решението на Народното събрание от 17 април 2024 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса (обнародвано в ДВ, бр. 35/2024 г.) за противоконституционно следва да бъде отхвърлено.

С уважение

(доц. д-р Константин Пехливанов)