



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. "Цар Калоян" № 1А, 1000 София, тел. 02/986-21-67, 02/987-55-13,
е-mail: arch@vas.bg

Изх. № 745

Дата: 20.08.2026 г.

(Моля, цитирайте при отговор)

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

По к.д. № 17/2026 г.

**От
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, представляван от
адвокат Стефан Марчев– Председател**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Производството по конституционно дело № 17/2026 г. е облазувано по искане на 53-ма народни представители от 52-рото Народно събрание, с което е поискано установяване на противоконституционност на § 7, т. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г., с който е създаден нов чл. 113а от Закона за здравето, в сила от 1 август 2026 г.

Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция и е поканен в двадесетдневен срок от уведомяването да представи писмено становище по предмета на делото, поради което излагам на вниманието Ви следните съображения по предмета на делото, които да имате предвид при постановяване на Решение по конст.д. № 17/2026 г.:

I. ПРЕДВАРИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

При анализа на конституционносообразността на дадена разпоредба от позитивното право Конституционният съд на Република България (КС) изхожда от духа на правната норма и на целия институт, част от който е и атакуваната разпоредба¹.

В настоящия случай чл. 113а ЗЗ е част от правната уредба на медицинската експертиза, която има съществено значение за определяне на правното положение на лицата с увреждания. Чрез експертните решения на ТЕЛК и НЕЛК здравословното състояние на лицето се превръща в правнорелевантен факт, с който законодателството свързва възникването, упражняването, изменението и прекратяването на широк кръг права. Именно поради това експертното решение има едновременно медицинско и социалноправно значение.

Социалното значение на решенията на ТЕЛК и НЕЛК се проявява най-ясно в обстоятелството, че те не представляват единствено медицинска предпоставка за отпускане на пенсия за инвалидност. Въз основа на установените с тях вид и степен на увреждане, процент трайно намалена работоспособност, срок на инвалидността и необходимост от чужда помощ възникват права в различни области на социалната закрила. Експертното решение е правнорелевантен факт за права в областта на общественото осигуряване, социалното подпомагане и социалните услуги, трудовата закрила, данъчните и транспортните облекчения, предоставянето на помощни средства и други форми на подкрепа за хората с увреждания. Поради това неговото действие има значение за цялостното социалноправно положение на лицето, а не само за едно конкретно осигурително плащане.

Това обяснява и значението, което законодателят придава на *стабилитета* на експертните решения. Съгласно чл. 113, ал. 3 ЗЗ експертните решения, които не са обжалвани или по отношение на които редът за обжалване е изчерпан, са задължителни за всички лица, органи и организации. Стабилизирането на експертното решение създава *правна сигурност* както за лицето, така и за административните органи, които въз основа на него признават и предоставят съответните права. По този начин решението на ТЕЛК или НЕЛК се явява основа за възникването и развитието на множество последващи правоотношения, които могат да продължат във времето и да имат съществено значение за социалната и икономическата сигурност на лицето.

Именно в този нормативен и социален контекст следва да бъде разглеждан чл. 113а ЗЗ. Разпоредбата не урежда обикновена процедура по медицински контрол, а въвежда *специален извънреден ред за ново произнасяне по експертно решение*, което продължава да поражда правно действие. Основанието за

¹ Решение № 3 от 8.02.2001 г. на КС на РБ по конст. д. № 16/2000 г.

задействането на този ред не е промяна в здравословното състояние, изтичане срока на инвалидността или упражняване на правото на жалба, а наличие в рамките на наказателно производство на „данни“, че първоначалното решение е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ.

Духът на разпоредбата може да бъде търсен в стремежа на законодателя да създаде възможност за реакция при съмнение, че предоставянето на права въз основа на експертно решение е било обусловено от порочна документална основа. В този смисъл нормата е насочена към *защита на публичния интерес*, включително интереса от законосъобразно разходване на средствата на държавното обществено осигуряване и от недопускане права, предназначени за лица с действително установени увреждания, да бъдат упражнявани въз основа на неистинска или невярна документация.

Тази цел сама по себе си е обществено оправдана. Тя обаче следва да бъде разглеждана в контекста със социалната функция на института на медицинската експертиза. Решението на ТЕЛК има значение, значително по-широко от това на административна предпоставка за извършване на плащане от бюджета. То удостоверява медицински статус, върху който е изграден широк комплекс от социални права и който в редица случаи има пряко значение за възможността на лицето да осигурява своето съществуване, лечение, социално включване и трудова реализация.

Поради това всяка правна възможност за извънредно поставяне под съмнение на *стабилизирано експертно решение* следва да бъде разглеждана не само през призмата на защитата на публичните средства, но и с оглед функцията на медицинската експертиза като елемент от системата на социалната държава. В разглеждания случай този баланс е особено съществен, тъй като чл. 113а ЗЗ допуска ново медицинско произнасяне още при наличие на „данни“ в неприключило наказателно производство, без да изисква окончателно установяване на престъплението, порочността на документа или участието на освидетелстваното лице в противоправното поведение.

По този начин предназначението на чл. 113а ЗЗ следва да бъде разглеждано в пресечната точка между две различни обществени потребности – защитата на публичния интерес от неправомерно упражняване на социални права и необходимостта от стабилност и предвидимост на правното положение на хората с увреждания. Именно високото социално значение на експертните решения налага *извънредното* им преодоляване да бъде уредено чрез достатъчно ясни предпоставки и по начин, който не допуска непотвърдената информация от наказателното производство сама по себе си да се превръща в основание за дестабилизиране на цял комплекс права, произтичащи от признатия медицински статус.

Наред със социалното значение на експертните решения на ТЕЛК и НЕЛК следва да бъде отчетено, че **действащата нормативна уредба и преди приемането на чл. 113а 33 съдържа редица механизми за защита на публичния интерес** от неправомерно упражняване на права, основани на медицинската експертиза.

На първо място, самите експертни решения подлежат на административен и съдебен контрол. Законът за здравето предоставя право на заинтересованите лица и органи, сред които изрично е посочен и НОИ, да оспорват решенията на органите на медицинската експертиза. Решенията на ТЕЛК подлежат на обжалване пред НЕЛК, а решенията на НЕЛК – пред административния съд. По този начин НОИ разполага със самостоятелна възможност да оспори решение, което намира за неправилно или необосновано.

На следващо място, стабилизирането на експертното решение не означава неговата абсолютна неотменимост. Общият административнопроцесуален режим допуска възобновяване на производството по издаване на влязъл в сила административен акт при изрично предвидени извънредни основания. Сред тях са случаите, когато по надлежния съдебен ред се установи престъпно деяние, дало отражение върху решаването на въпроса, както и когато административният акт е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен. По този начин правният ред и преди приемането на чл. 113а 33 е предвиждал възможност стабилитетът на административния акт да бъде преодолян именно при престъпление или порочност на документ, но при достигане на значително по-висока степен на установеност на относимия факт.

Особено съществена гаранция за защитата на публичния финансов интерес се съдържа в Кодекса за социално осигуряване. Съгласно чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО изплащането на пенсията се спира, когато се установят данни за извършено престъпление, които са от значение за правото или размера на пенсията. Нормата е предназначена именно за хипотеза, при която *наказателноправният факт все още не е окончателно установен*, но съществуват достатъчно данни той да постави под съмнение основателността или размера на осигурителното плащане. В зависимост от резултата от наказателното производство пенсията впоследствие се възобновява или прекратява.

Този механизъм осигурява необходимия баланс между защитата на публичния интерес и стабилитета на признатия медицински статус. Законодателят е предоставил възможност на НОИ да преустанови плащането още при наличие на данни за престъпление, без да изисква приключване на наказателното производство. Същевременно спирането има временен характер и не води само по себе си до промяна на медицинския статус на лицето. Така финансовият риск за държавното обществено осигуряване е ограничен за времето, през което се

установява дали престъплението действително е извършено и дали то има отношение към правото или размера на пенсията.

На следващо място, когато отпадне основанието за получаване на пенсията, КСО предвижда възможност тя да бъде прекратена с изрично разпореждане на компетентното длъжностно лице. И тук законът не свързва автоматично една фактическа промяна с прекратяване на плащането, а изисква постановяване на самостоятелен административен акт в рамките на пенсионното производство.

Отделно от това, правната уредба на медицинската експертиза съдържа механизми за контрол още при издаването и движението на експертните решения. Решенията се съобщават и на заинтересованите публични органи, сред които НОИ, което именно позволява упражняването на предвидения от закона контрол и своевременното им оспорване.

От изложеното може да се направи извод, че защитата на публичния интерес от неправомерно упражняване на права, основани на експертни решения на ТЕЛК и НЕЛК, не е била без правна уредба преди приемането на чл. 113а ЗЗ. Действащата нормативна уредба вече е предвиждала както предварителен и последващ контрол върху експертните решения, така и извънредни способности за преодоляване на техния стабилитет, когато по надлежния съдебен ред бъдат установени престъпление или порочност на документа. Наред с това КСО съдържа специален механизъм за незабавно обезпечаване на финансовия интерес на държавното обществено осигуряване още при наличие на данни за престъпление.

Именно наличието на тези механизми има значение при изследването на духа и целта на новия чл. 113а ЗЗ. В настоящия случай не е налице опит за запълване на нормативна празнота, при която до 1 август 2026 г. държавата е била лишена от възможност да реагира при съмнение за неправомерно придобито социално право. Правната уредба вече е предоставяла средства както за временно ограничаване на финансовия риск, така и за окончателно преодоляване на стабилизиращия административен акт при надлежно установяване на релевантните пороци.

Наред с описаните механизми законодателят въвежда с оспорения § 7, т. 2 от ПЗР на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. нов специален ред за защита на публичния интерес – този по чл. 113а ЗЗ. Неговото приложение е свързано с наличието на образувано наказателно производство за престъпление, извършено „при или по повод“ издаването на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК, в хода на което са установени данни, че решението е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ. При осъществяване на тези предпоставки НОИ изпраща действащото експертно решение чрез съответната РКМЕ до ТЕЛК за ново произнасяне, което

се извършва въз основа на актуална медицинска документация и след преглед на лицето.

Особеното при този нов правен ред е, че той не е поставен в зависимост от окончателното установяване на престъплението или на порочността на документа. Законодателят не изисква наличие на влязъл в сила съдебен акт, а свързва задействието на процедурата с по-ранен момент – наличието на „данни“ в рамките на висящо наказателно производство. По този начин правната последица настъпва преди разрешаването на въпроса дали престъплението действително е извършено, дали конкретният документ е неистински, преправен или с невярно съдържание и дали този документ е имал съществено значение за съдържанието на първоначалното експертно решение.

Правната последица също се различава от вече съществуващите способности за защита на публичния интерес. Чл. 113а 33 не предвижда временно преустановяване на конкретно социалноосигурително плащане, нито възобновяване на административното производство след надлежно установяване на порок в експертното решение. Предвидено е *ново медицинско произнасяне* по действащо експертно решение, което може да доведе до промяна на признатия медицински статус на лицето и по този начин да засегне не само пенсионното право, а и останалите права, за които решението на ТЕЛК или НЕЛК има правно значение.

Именно тази особеност отличава чл. 113а 33 от вече съществуващите механизми. Докато те са насочени или към временно обезпечаване на конкретния публичен финансов интерес, или към последващо преодоляване на стабилизирания административен акт при установен по надлежния ред порок, новата разпоредба допуска намеса в самия медицински статус още на етап, в който релевантните наказателноправни факти не са окончателно установени. Това налага да бъде изяснено *каква самостоятелна правна функция изпълнява чл. 113а 33 и каква необходимост е обусловила въвеждането на този допълнителен способ при вече съществуваща уредба за защита както на публичния финансов интерес, така и на законосъобразността на експертните решения.*

II. ОТНОСНО АРГУМЕНТИТЕ НА ВНОСИТЕЛИТЕ

Вносителите правилно изхождат от разбирането, че легитимността на преследваната цел не е достатъчна, за да обоснове конституционосъобразността на избраното средство. Предотвратяването на измами в медицинската експертиза и защитата на средствата на държавното обществено осигуряване безспорно представляват цели от обществен интерес. Правилно е отчетено, че въпреки това

редица въпроси се пораждат от начина, по който законодателят е свързал наличието на непотвърдени в наказателния процес „данни“ с автоматично задействане на задължително ново произнасяне по вече стабилизирано експертно решение.

Особено притеснителна е пълната липса на юридическа прецизност в текста на процесната разпоредба.

Чл. 113а 33 е формулиран по начин, който поражда множество въпроси относно приложното му поле и реда за неговото прилагане. Тези въпроси засягат основни елементи от фактическия състав на нормата.

На първо място, законодателят е използвал формулировката престъпление, извършено „при или по повод“ издаването на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК. Съдържанието и обхватът на тази връзка не са конкретизирани. Не е ясно дали престъплението следва да бъде извършено непосредствено в производството по издаване на конкретното експертно решение, или е достатъчна по-широка фактическа връзка с дейността на съответната ТЕЛК, лечебно заведение, лекар или друго лице, участвало в събирането и представянето на медицинската документация. Понятието „по повод“ по естеството си допуска по-широко тълкуване, което при липса на допълнителни нормативни критерии създава неяснота относно границите, в които може да бъде задействано извънредното ново произнасяне.

Тази непрецизност е още по-отчетлива доколкото наличието на наказателно производство само по себе си не установява връзка между конкретен документ и конкретно експертно решение. При разследване например на престъпна дейност, свързана с работата на определена медицинска комисия или лечебно заведение, чл. 113а 33 не дава ясен отговор дали е необходимо да бъдат установени конкретни данни, свързващи съмнителния документ с експертното решение на определено лице, или е допустимо самият факт, че решението е издадено в рамките на дейността, предмет на наказателното производство, да доведе до повторно освидетелстване на всички засегнати лица. Така например, ако наказателното производство е свързано с дейността на ТЕЛК към голяма университетска болница, в която в рамките на една година са постановени 1 500 експертни решения, от текста на чл. 113а 33 не може да се установи дали за всяко от тези решения следва да има индивидуализирани данни за конкретен порочен документ, или е допустимо самото включване на дейността на комисията в предмета на разследването да доведе до повторно освидетелстване на всички 1 500 лица.

На следващо място, неяснота създава препращането към срока по чл. 115, ал. 1, изречение първо КСО. Посочената разпоредба урежда петгодишна давност за вземанията на НОИ за неправилно извършени осигурителни плащания, надвзети пенсии и други вземания, считано от 1 януари на годината, следваща годината, за

която се отнасят. Чл. 113а ЗЗ използва този давностен срок като срок, в който НОИ следва да изпрати експертното решение за ново произнасяне.

По този начин срок, чиято правна функция е да ограничи във времето възможността за реализиране на публично вземане, е използван за определяне на времевите граници на производство по медицинска експертиза. Двата института имат различен предмет и предназначение. Давността по чл. 115 КСО се отнася до вземания на НОИ, докато производството по чл. 113а ЗЗ има за предмет действащ експертен медицински акт и актуалното здравословно състояние на лицето.

Това препращане поражда и конкретни **практически въпроси**. Не е ясно от коя година следва да се изчислява срокът, когато въз основа на едно експертно решение са извършвани осигурителни плащания през няколко последователни години. Не е ясно дали различните плащания пораждат отделни начални моменти за срока и как това се отразява върху възможността едно и също експертно решение да бъде изпратено за ново произнасяне. Допълнително, чл. 113а ЗЗ едновременно изисква срокът на валидност на решението да не е изтекъл, което поставя въпроса за съотношението между срока на действие на медицинския акт и давностния срок за вземанията на НОИ.

Наред с това от нормата не става ясно кой установява наличието на „данни“, с какъв акт тази преценка се обективира и по какъв ред достига до НОИ. Не е определено дали преценката следва да бъде направена от прокурор, разследващ орган, съд или от самия НОИ въз основа на предоставена му информация. Липсва и нормативно установен минимален доказателствен праг. Не може да бъде изведено дали за приложението на чл. 113а ЗЗ е достатъчно първоначално сведение, свидетелско твърдение или оперативна информация, или е необходимо заключение на експертиза, привличане като обвиняем или друг процесуален акт, който придава по-висока степен на обосновааност на съмнението.

Открит остава и въпросът какво точно се включва във формулировката, че решението е „*издадено въз основа*“ на порочен документ. Не е посочено дали документът трябва да е имал определящо значение за медицинския извод или е достатъчно да е бил част от медицинската документация. Не е изяснено дали нормата се прилага и когато останалите документи сами по себе си са достатъчни да обосноват същия процент трайно намалена работоспособност или същия вид и степен на увреждане.

Нормата не дава ясен отговор и относно правното положение на първоначалното експертно решение между момента на изпращането му от НОИ и постановяването на новото решение на ТЕЛК. Законът не предвижда изрично, че първото решение се отменя, обезсилва или спира да действа. Едновременно с това самото му изпращане за ново произнасяне е способно да постави под съмнение признатия медицински статус на лицето и правата, произтичащи от него.

Не са уредени достатъчно ясно и последиците при последващо прекратяване на наказателното производство или при постановяване на оправдателна присъда. Не е посочено как подобен резултат се отразява върху вече проведеното ново медицинско освидетелстване, дали предходният правен статус се възстановява и как се уреждат правата, които междувременно могат да са били засегнати.

Така приложението на чл. 113а ЗЗ предполага предварително разрешаване по тълкувателен път на значителен брой въпроси: какво означава престъпление, извършено „при или по повод“ издаването на решението; каква връзка трябва да съществува между наказателното производство, конкретния документ и конкретното експертно решение; какъв е необходимият доказателствен праг за наличие на „данни“; кой орган извършва тази преценка; с какъв акт тя се обективира; как се определя срокът чрез препращането към чл. 115, ал. 1 КСО; какво е значението на спорния документ за крайния медицински резултат; какво е действието на първоначалното решение до новото произнасяне и какви са последиците при отпадане на наказателноправното основание за започване на процедурата.

При това с процесната разпоредба се установява правна възможност за извънредна намеса в стабилизирано правно положение, способна да засегне широк кръг социални права. Именно поради това предпоставките за приложението ѝ би следвало да могат да бъдат изведени непосредствено и достатъчно ясно от закона, а не тяхното съдържание да бъде доизграждано при практическото му прилагане.

Тази нормативна непрецизност неизбежно създава предпоставки за противоречива административна и съдебна практика. Когато основни елементи от фактическия състав на една разпоредба не могат да бъдат изведени непосредствено от нейния текст, а следва да бъдат доуточнявани чрез тълкуване при всеки конкретен случай, еднаквото прилагане на закона зависи в значителна степен от преценката на отделния административен орган. При липса на ясно определени критерии различните органи могат да възприемат различно разбиране както относно съдържанието на понятието „данни“, така и относно необходимата връзка между наказателното производство, спорния документ и конкретното експертно решение, началния и крайния момент на срока, както и значението на документа за медицинския извод.

Подобна възможност за различно прилагане на една и съща правна норма е особено проблематична, когато не става въпрос за второстепенен процесуален въпрос, а за предпоставките, при които може да бъде поставено под съмнение вече стабилизирано правно положение. В зависимост от възприетото от съответния орган тълкуване едно лице може да бъде изпратено за ново освидетелстване още при наличие на първоначална информация в наказателното производство, докато в друг сходен случай да се изисква значително по-висока степен на

доказателствена обоснованост. Възможно е различно разбиране и относно това дали спорният документ следва да е бил определящ за експертното решение или е достатъчно да е бил част от медицинската документация. Така еднакви или сходни фактически случаи могат да бъдат третирани по различен начин не поради различие в закона, а поради липса на достатъчно ясни законови критерии.

Именно тук нормативната неяснота се превръща от дефицит на законодателната техника в предпоставка за административен произвол. Когато законът не очертава достатъчно ясно границите на административната преценка, съдържанието на правната норма фактически се доизгражда от нейния правоприлагащ орган. Това е особено чувствително в настоящия случай, тъй като НОИ не просто прилага техническо правило, а чрез своето действие поставя началото на производство, което може да доведе до промяна на медицинския статус на лицето и до засягане на широк кръг права, основани на експертното решение.

При такава уредба рискът не се изчерпва с възникването на противоречива практика. Създава се и възможност различни лица, намиращи се в сходно фактическо положение, да бъдат третирани различно в зависимост от това как конкретният административен орган е разбрал съдържанието на неясната законова предпоставка. Именно това поражда опасност от произволно упражняване на предоставеното правомощие и поставя под съмнение предвидимостта на правните последици за адресатите на нормата.

В правовата държава пределите на административната намеса следва да бъдат определени предварително от закона. Колкото по-интензивно е възможното засягане на признато правно положение, толкова по-ясни следва да бъдат предпоставките, при които държавният орган може да се намеси. Чл. 113а ЗЗ не отговаря в достатъчна степен на това изискване, доколкото оставя съществени елементи от приложното си поле да бъдат изяснявани едва в процеса на неговото прилагане.

Като особено притеснителен следва да се определи и опитът с оспорената рапоредба да се заобикали основополагащата за административноправните науки концепция за *стабилитета на административните актове*, израз на която е и чл. 113, ал. 3 ЗЗ, който придава задължителност на експертните решения, за които срокът за обжалване е изтекъл или редът за обжалване е изчерпан. АПК допуска преодоляването на стабилитета при престъпление или подправен документ при наличието на определени материални и процесуални предпоставки и при съдебно установяване на релевантните факти. При решения, потвърдени със съдебен акт, въпросът за стабилитета е още по-чувствителен, тъй като административното действие не следва функционално да неутрализира резултата от приключил

съдебен контрол, без да е използван установеният извънреден ред за преодоляване на силата на съдебното решение.

Процесната разпоредба променя баланса между възможността на държавата да коригира неправомерно възникнали правни последици и изискването вече стабилизирани административни актове да бъдат зачитани. Когато това се извършва при по-нисък праг от предвидения в общия режим за извънредно преодоляване на административните актове, се създава риск стабилитетът да се превърне от общ принцип в условно и лесно преодолимо състояние. Именно това е несъвместимо с функцията му като гаранция за правната сигурност.

На следващо място, основателен е и доводът, че актуалното медицинско освидетелстване не е годно непременно да установи историческия факт, който е породил съмнението. ТЕЛК, произнасящ се по чл. 113а ЗЗ, работи с актуална медицинска документация и извършва текущ преглед. Този преглед може да установи здравословното състояние към момента на новото освидетелстване, но не може сам по себе си да установи дали конкретен документ, представен години по-рано, е бил истински, дали съдържанието му е отговаряло на фактическата действителност към онзи момент и дали първоначалната медицинска оценка е била правилна. Здравословното състояние може междувременно да се е подобрило или влошило. Поради това атакуваната уредба смесва две различни задачи — проверката на предполагаема документна измама и оценката на актуалното здравословно състояние — без да обосновава защо втората е необходимо и подходящо средство за разрешаване на първата.

Споделяме и аргументите на вносителите относно специалната конституционна закрила на хората с увреждания. Експертното решение на ТЕЛК или НЕЛК не се изчерпва с функцията на медицинска предпоставка за отпускане на пенсия за инвалидност. То е правнорелевантен факт за широк кръг права в областта на социалното подпомагане, социалните услуги, данъчните и транспортните облекчения, помощните средства и трудовата закрила. Поради това задействаното от НОИ повторно освидетелстване може да произведе последици извън системата на държавното обществено осигуряване и да постави под несигурност *цял комплекс права* на лице, чието участие или знание относно твърдяното престъпление законът изобщо не изисква.

III. RATIO LEGIS НА ОСПОРЕНАТА РАЗПОРЕДБА

Наред с тези аргументи намираме, че чл. 113а ЗЗ страда от **по-фундаментален недостатък: не се открива ratio legis на създадената извънредна процедура**. От разпоредбата и от нейното място в нормативната система не става ясно каква необходима правна функция изпълнява

задължителното незабавно преосвидетелстване, която не може да бъде изпълнена чрез вече съществуващите правни механизми.

Този въпрос се откроява особено отчетливо при съпоставянето на чл. 113а ЗЗ с чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО. Съгласно последната разпоредба пенсията се спира, когато се установят данни за извършено престъпление от значение за правото или размера на пенсията. Законодателят следователно вече е предвидил специален механизъм за точно онази рискова ситуация, която стои в основата на новия чл. 113а ЗЗ — наличие на данни за престъпление, способно да постави под съмнение правото или размера на осигурителното плащане. Механизмът по КСО позволява публичният финансов интерес да бъде защитен незабавно, без да се изчаква приключването на наказателното производство и без междувременно да се дестабилизира медицинският статус на лицето.

Следователно, ако ratio legis на чл. 113а ЗЗ се търси в защитата на бюджета на държавното обществено осигуряване и предотвратяването на бъдещи неправомерни плащания, **тази цел вече е обезпечена** от чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО. При наличие на предпоставките плащането може да бъде преустановено до изясняване на релевантните обстоятелства. Не е необходимо за постигането на тази финансова защитна цел едновременно да бъде предизвикано ново медицинско освидетелстване и да бъде поставено под съмнение стабилизираното експертно решение.

Ако, от друга страна, целта на чл. 113а ЗЗ е да бъде установено дали при издаването на първоначалното експертно решение е извършено престъпление или дали определен документ е неистински, преправен или с невярно съдържание, новото произнасяне на ТЕЛК не е годно средство за постигането ѝ. ТЕЛК не е наказателен съд и не разполага с компетентност да установява с окончателна сила престъплението, авторството или документната неистинност. Тези въпроси принадлежат на наказателното производство, чието наличие именно е предпоставка за задействането на чл. 113а.

Ако целта е да бъде установено дали първоначалното експертно решение е било материално правилно към момента на издаването му, актуалният преглед и актуалната медицинска документация също не дават непременно отговор на този исторически въпрос. Лице може действително да е отговаряло на условията за определен процент трайно намалена работоспособност към датата на първоначалното освидетелстване, но към датата на новия преглед състоянието му да се е подобрило. Обратното също е възможно. Новото решение установява *настоящото* здравословно състояние, но не възпроизвежда с необходимата достоверност фактическата ситуация към момента на старото решение.

Ако целта е да се провери актуалното здравословно състояние на лицето, остава необяснено защо именно наличието на неприключило наказателно производство и неопределени „данни“ за документно престъпление са достатъчно

основание за извънредно и задължително преосвидетелстване. При такава цел законодателят би следвало да установи общи, медицински обусловени и еднакво приложими основания за контролно освидетелстване, а не да свързва актуалната медицинска оценка с процесуално обстоятелство, което може впоследствие да се окаже напълно неоснователно.

Така при всяка от възможните цели на нормата се разкрива *функционален разрыв между преследвания резултат и избраното средство*. Финансовият риск може да бъде обезпечен по чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО; престъплението и порочността на документа се установяват в наказателния процес; историческата правилност на старото решение не се доказва непременно чрез текущ медицински преглед; актуалното здравословно състояние само по себе си не обяснява необходимостта на наказателното производство да бъде поставено като предпоставка за задействане на процедурата. Именно тази липса на ясно самостоятелно *ratio legis* според мен е съществен допълнителен аргумент за несъразмерността на атакуваната уредба.

Не е без значение и законодателната история, на която се позовават вносителите. Между първо и второ гласуване е било предложено повторното произнасяне да бъде обусловено от влязъл в сила съдебен акт, установяващ порочността на документа и неговото съществено значение за решението, като за периода на висящото наказателно производство защитата на осигурителните фондове да се осъществява чрез временно спиране на плащането по чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО. Отхвърлянето на тази конструкция е важно не само като доказателство, че е съществувало по-щадящо средство. То показва, че законодателят е бил изрично поставен пред възможността финансовият риск да бъде обезпечен без предварително дестабилизиране на експертното решение, но е предпочел по-интензивната намеса, без от нормата да се извежда допълнителна функция, която да оправдае тази намеса.

Въпросът за необходимостта от чл. 113а ЗЗ поставя и по-фундаменталния въпрос *дали оспорената разпоредба изобщо изпълнява самостоятелна нормативна функция, която не е вече обезпечена от действащата правна уредба*. Налице е вече действащ специален институт, който позволява на НОИ да реагира именно при данни за престъпление относимо към пенсионното право. Когато публичният финансов интерес може да бъде поставен под временна защита до приключване на наказателното производство, законодателят следва да обоснове защо е необходимо преди установяване на престъплението да бъде задействана и процедура, способна да промени медицинския статус и широк кръг свързани социални права. Такава самостоятелна необходимост не се открива в атакуваната разпоредба.

Поради това изискването за необходимост като елемент на принципа на съразмерност не е изпълнено. При липса на ясно *ratio legis* за допълнителната и незабавна дестабилизация на експертното решение чл. 113а ЗЗ въвежда тежест,

която надхвърля необходимото за защита на заявения публичен интерес. При това тежестта се понася от лице с увреждане независимо от неговото знание, вина или участие, а последиците могат да засегнат не само пенсионното плащане, а цял комплекс от права, основани на експертното решение.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Искането на 53 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 113а ЗЗ поради несъответствие с принципите на правовата държава, правната сигурност и съразмерността, с конституционната закрила на правото на общественно осигуряване и на хората с увреждания, както и с изискванията за ефективна правна защита е основателно.

Към аргументите вече изведени от вносителите на искането следва да бъде добавено, че при съпоставяне на атакуваната разпоредба с вече действащия чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО не се установява *ratio legis* на задължителното повторно медицинско освидетелстване преди приключване на наказателното производство доколкото публичният финансов интерес може да бъде защитен чрез спиране на пенсионното плащане; наказателноправните факти подлежат на установяване в наказателния процес; а текущото медицинско освидетелстване не е необходимо и не е непременно годно да установи историческата правилност на първоначалното експертно решение.

Поради това атакуваната норма създава допълнителна интензивна намеса в стабилизирано социалноправно положение, без да е налице самостоятелна функция, която да оправдае тази намеса.

Към това следва да се добави и съществената нормативна непрецизност на чл. 113а ЗЗ. Разпоредбата оставя неясни основни елементи от собствения си фактически състав – съдържанието на връзката „*при или по повод*“ издаването на експертното решение, необходимата степен на обосноваване на „данните“, органа, който следва да направи тази преценка, процесуалната форма, в която тя се обективира, значението на спорния документ за крайния медицински извод, както и съотношението между срока на валидност на експертното решение и препращането към давностния срок по чл. 115, ал. 1, изречение първо КСО. Тези въпроси засягат самите предпоставки, при които може да бъде задействано извънредното ново произнасяне.

При такава уредба значителна част от съдържанието на нормата неизбежно ще бъде доизграждана в процеса на нейното практическо прилагане. Това създава реална предпоставка за формиране на противоречива административна и съдебна практика, доколкото различните органи могат да възприемат различно разбиране относно необходимия доказателствен праг, връзката между наказателното

производство и конкретното експертно решение, както и относно момента и условията, при които НОИ следва да предприеме действието по чл. 113а 33.

Нормативната неяснота по този начин се превръща и в предпоставка за административен произвол. Когато законът не определя достатъчно ясно границите на административната преценка, съществува риск сходни фактически случаи да бъдат третиращи различно в зависимост от разбирането на конкретния правоприлагащ орган. Този риск е особено значим предвид обстоятелството, че действието на НОИ по чл. 113а 33 поставя началото на производство, което може да доведе до промяна на медицинския статус на лицето и да засегне не само пенсионното плащане, а цял комплекс от права, основани на експертното решение.

Липсата на ratio legis на атакуваната разпоредба не следва да бъде разглеждана изолирано от начина, по който е формулиран нейният фактически състав. Налице са едновременно липса на необходимост от новия извънреден механизъм и липса на ясни нормативни критерии за неговото прилагане. Съчетанието на тези два съществени недостатъка засилва извода, че чл. 113а 33 въвежда интензивна намеса в стабилизирано социалноправно положение, без правната уредба да очертава по ясен, предвидим и безпротиворечив начин както самостоятелната функция на тази намеса, така и пределите, в които тя може да бъде осъществявана.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения Висшият адвокатски съвет счита, че искането на 53 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 113а от Закона за здравето е основателно.

С уважение,

АДВ. СТЕФАН МАРЧЕВ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ