

до
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

за 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 чл. 113а
от Закона за здравето, съответно —
след влизането му в сила — на чл.
113а от Закона за здравето

От: народни представители, избрани в 52-
рото Народно събрание, посочени в
приложения списък и съставляващи не по-
малко от една пета от народните
представители

Контакти: гр.София, ул. „Христо
Белчев“ №8, ет.2

Електронен адрес и телефон:
legal@promeni.bg +359877112357

Правно основание: чл. 149, ал. 1, т. 2 във
връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на
Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С настоящото искане оспорваме § 7, т. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. (ЗБДОО за 2026 г.), обнародван в „Държавен вестник“, бр. 68 от 28 юли 2026 г., с който в глава трета, раздел IV от Закона за здравето е създаден чл. 113а. Съгласно § 9, т. 2 ЗБДОО за 2026 г. тази разпоредба влиза в сила три дни след обнародването на закона.

След влизането на § 7, т. 2 в сила създадената с него разпоредба се инкорпорира в Закона за здравето. Поради това, ако към момента на произнасяне на Конституционния съд тридневният срок е изтекъл, предмет на конституционния контрол следва да бъде чл. 113а от Закона за здравето. Така е разрешен въпросът за предмета на контрола и в Решение № 1 от 4 февруари 2020 г. по к. д. № 17/2018 г., според което влезлите в сила разпоредби за изменение и допълнение се инкорпорират в изменените закони и контролът се осъществява спрямо съответните разпоредби на тези закони.

Оспорената уредба създава извънреден и задължителен ред за повторно произнасяне на ТЕЛК по вече влязло в сила експертно решение. За задействането на този ред не се изисква престъпното обстоятелство или неистинността на документа да са установени с влязъл в сила съдебен акт. Достатъчно е в хода на образувано наказателно производство да бъдат констатирани неопределени по вид, източник и доказателствена стойност „данни“. Законът не изисква документът да е бил от съществено значение за първоначалното решение; не определя кой орган и с какъв акт установява наличието на данните; не предвижда уведомяване и изслушване на засегнатото лице преди изпращането на решението за ново произнасяне; не урежда последиците при прекратяване на наказателното производство или при оправдателна присъда; не създава механизъм за възстановяване на правното положение, ако подозрението не бъде потвърдено.

Тези дефицити не представляват въпрос единствено на законодателна целесъобразност. Те засягат изискванията за яснота, предвидимост, правна сигурност и съразмерност, които произтичат от чл. 4, ал. 1 от Конституцията; стабилитета на влезлите в сила административни и съдебни актове и принципите по чл. 8 и чл. 117, ал. 2; презумпцията за невиновност и пределите на ограниченията, свързани с наказателното преследване, по чл. 31, ал. 3 и 4; правото на обществено осигуряване и особената закрила на хората с увреждания по чл. 51, ал. 1 и 3; правото на защита по чл. 56, както и конституционната повеля по чл. 4, ал. 2 държавата да гарантира достойнството и правата на личността.

Не оспорваме легитимността на целта да се предотвратяват и санкционират измами, свързани с медицинската експертиза, и да се защитават средствата на държавното обществено осигуряване. Конституционно недопустим е избраният способ: стабилен благоприятстващ акт, от който зависи социалната закрила на лице с увреждане, се поставя под съмнение по силата на непотвърдено в наказателния процес твърдение, без минимален доказателствен праг, без изискване за същественост и причинна връзка и без достатъчни процесуални и възстановителни гаранции.

Излагаме следните съображения:

I. ДОПУСТИМОСТ И ПРЕДМЕТ НА ИСКАНЕТО

1. Процесуална легитимация

Съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията не по-малко от една пета от народните представители могат да сезират Конституционния съд. Подписалите настоящото искане народни представители отговарят на това изискване. Предметът е законова разпоредба, която подлежи на контрол за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

2. Точно определяне на оспорения нормативен акт

ЗБДОО за 2026 г. е приет от 52-рото Народно събрание на 22 юли 2026 г. и е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 68 от 28 юли 2026 г. С § 7, т. 2 от неговите преходни и заключителни разпоредби в Закона за здравето е създаден чл. 113а.

Към датата на обнародването, до изтичане на срока по § 9, т. 2 ЗБДОО за 2026 г., предмет на искането е изменителната разпоредба на § 7, т. 2. След влизането ѝ в сила предметът е инкорпорираният чл. 113а от Закона за здравето. Двете формулировки не очертават различни нормативни разрешения, а един и същ материалноправен предмет в последователните фази на неговото действие.

Искането е насочено срещу чл. 113а в неговата цялост. Пороците засягат самата предпоставка за задействане на извънредното производство и не могат да бъдат отстранени чрез обявяване на отделни думи или изрази за противоконституционни. Конституционният съд не може чрез отрицателно нормотворчество да добави липсващите изисквания за влязъл в сила съдебен акт, същественост на документа, уведомяване, участие, възстановяване и защита. Поради това оспорената норма е неделима.

3. Липса на произнасяне със сила на пресъдено нещо

По конституционносъобразността на § 7, т. 2 ПЗР на ЗБДОО за 2026 г., съответно на чл. 113а от Закона за здравето, Конституционният съд не се е произнасял. Не е налице отрицателна процесуална предпоставка за разглеждане на искането.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ОСПОРЕНАТА РАЗПОРЕДБА И НОРМАТИВЕН КОНТЕКСТ

1. Съдържание на чл. 113а от Закона за здравето

Оспорената разпоредба гласи:

„Чл. 113а. Когато в хода на образувано наказателно производство за извършено престъпление при или по повод издаване на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК се установи, че са налице данни, че решението е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или на неистински или преправени документи, НОИ в срока по чл. 115, ал. 1, изречение първо от Кодекса за социално осигуряване изпраща съответното експертно решение, чийто срок на валидност не е изтекъл, чрез съответната РКМЕ до ТЕЛК за ново произнасяне след представяне на актуална медицинска документация и извършване на преглед по ред, определен в правилника по чл. 109.“

Нормата предвижда задължително действие на НОИ — изпращане на все още валидно експертно решение чрез съответната регионална картотека на медицинските експертизи до ТЕЛК — и задължително образуване на ново производство по медицинска експертиза. Тя не предоставя на НОИ или на ТЕЛК преценка дали повторното освидетелстване е необходимо и съразмерно в конкретния случай.

2. Законодателна цел и обсъжданите алтернативи

В мотивите към законопроекта Министерският съвет посочва като цели правилното определяне на правото и размера на осигурителните плащания и по-строг контрол върху обществените средства. Изрично е заявено, че действащата уредба не съдържа друг механизъм извън чл. 99 АПК, който според вносителя бил с „ограничено приложение“. Следователно намерението е било да се създаде специално изключение от общия режим на стабилитета и възобновяването на влезлите в сила административни актове.

Между първото и второто гласуване е направено предложение № 52-654-04-46 от 15 юли 2026 г. повторното произнасяне да се допуска, когато с влязъл в сила съдебен акт е установено, че експертното решение е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ, който е бил от съществено значение за решението. Предложението е съдържало и отделна уредба за временно спиране на изплащането на пенсията при висящо наказателно производство чрез прилагане на съществуващия чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО и на установения ред за обжалване и възстановяване.

Това предложение е отхвърлено, а текстът на вносителя е приет. Законодателната история има значение не като самостоятелно основание за противоконституционност, а защото доказва, че е съществувало конкретно, годно и пощадящо средство за постигане на заявената цел. Народното събрание съзнателно е предпочело по-ниския доказателствен праг и е отхвърлило изискванията за съдебно установяване и същественост на документа.

При обсъждането в пленарно заседание самият поддръжник на приетия текст определя последицата като „преодоляване на стабилитета на влязъл в сила индивидуален административен акт“. Следователно засягането на стабилитета не е непредвиден или хипотетичен страничен ефект, а съзнателно търсен резултат.

3. Действащият ред за обжалване и стабилизиране на експертните решения

Законът за здравето съдържа последователна система за административен и съдебен контрол. По чл. 112, ал. 1 решенията на ТЕЛК могат да бъдат обжалвани пред НЕЛК, а решенията на НЕЛК — пред административен съд. Сред изрично легитимирани заинтересовани органи е НОИ. Следователно институтът разполага с възможност своевременно да оспори експертно решение, когато установи съмнение за неговата законосъобразност.

Член 113, ал. 1 и 2 от Закона за здравето допуска органите на медицинската експертиза по своя инициатива да коригират неправилни решения, но само в тримесечен срок от постановяването или издаването им. След изтичането на сроковете настъпва стабилитетът, изрично закрепен в чл. 113, ал. 3: решенията, които не са обжалвани или за които редът за обжалване е изчерпан, са задължителни за всички лица, органи и организации в страната.

Този стабилитет не означава абсолютна неотменимост. АПК урежда изчерпателни извънредни способи за възобновяване при строго определени основания, срокове и гаранции.

Когато влязъл в сила индивидуален административен акт не е бил оспорен пред съд, чл. 99, т. 3 АПК допуска възобновяване, ако по надлежния съдебен ред бъде установено престъпно деяние, дало отражение върху решаването на въпроса. По чл. 99, т. 4 АПК възобновяване е допустимо, ако актът е основан на документ, признат по надлежния съдебен ред за подправен. Членове 100—104 АПК определят легитимирани лица, сроковете, участието на третите лица, производството и обжалването на новия акт.

Когато административният акт е бил предмет на съдебен контрол и е потвърден с влязло в сила съдебно решение, стабилитетът може да бъде преодолян само по извънредния съдебен ред на глава четиринадесета АПК. Член 239, т. 2 и 3 също изисква престъпното действие или подправянето на документа да са установени по надлежния съдебен ред, а произнасянето принадлежи на Върховния административен съд.

Оспореният чл. 113а не допълва тази система с прецизно ново основание. Той я заобикаля, като заменя съдебно установеното престъпление или подправяне с наличието на неопределени „данни“ в неприключило наказателно производство, и възлага последващото действие на административни органи.

4. Съществуващите механизми в Кодекса за социално осигуряване

Член 95, ал. 1, т. 7 КСО предвижда изплащането на пенсия да бъде спряно с мотивирано разпореждане, когато се установят данни за престъпление от значение за правото или размера на пенсията. След приключване на наказателното производство материалите се връщат на компетентното длъжностно лице за възобновяване или прекратяване на пенсията. По чл. 97, ал. 1, т. 4 КСО, ако основанието за спиране отпадне и няма основание за прекратяване, изплащането се възобновява от датата на спирането.

Настоящото искане не е насочено срещу чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО. Тази уредба се посочва като част от нормативния контекст и като доказателство, че законодателят вече разполага с временен, обратим и подлежащ на административно и съдебно оспорване механизъм за защита на средствата на държавното обществено осигуряване до приключване на наказателния процес.

Значение има и чл. 115, ал. 1 КСО. Разпоредбата предвижда петгодишна давност за вземанията на НОИ за неправилно извършвани осигурителни плащания, неоснователно изплатени обезщетения и надвзети пенсии. Същевременно абсолютният десетгодишен срок не се прилага, когато е образувано наказателно производство, от изхода на което зависи установяването или събирането на публичното вземане. Следователно действащият закон вече отчита продължителността на наказателното производство и не подкрепя тезата, че единствено незабавното преодоляване на стабилитета на експертното решение може да съхрани публичното вземане.

III. ПРОТИВОРЕЧИЕ С ЧЛ. 4, АЛ. 1 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА — НЕЯСНОТА, НЕПРЕДВИДИМОСТ И ВЪТРЕШНА НЕСЪГЛАСУВАНOST

1. Конституционният стандарт

Правовата държава изисква нормативните предпоставки за намеса в правната сфера на гражданите да бъдат формулирани ясно, точно и предвидимо. В Решение № 9 от 14 юли 2020 г. по к. д. № 3/2020 г. Конституционният съд приема, че законите трябва да позволяват на адресатите да установят обхвата на своите права и задължения, а на правоприлагащите органи — да ги тълкуват и прилагат без произвол. Особено висока степен на определеност е необходима, когато нормата засяга придобити социални права на уязвими лица и преодолява стабилитета на влязъл в сила акт.

Член 113а от Закона за здравето не отговаря на този стандарт.

2. Неопределеност на понятието „данни“

Законът не определя какви „данни“ са достатъчни, за да се приеме, че експертното решение е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или на неистински или преправени документи. Не е направено препращане към конкретен доказателствен стандарт по Наказателно-процесуалния кодекс. Не се изискват „достатъчно данни“ за извършено престъпление, нито привличане на обвиняем, нито прокурорски акт, нито заключение на експертиза, нито съдебна проверка.

Самото образуване на досъдебно производство изисква данни за извършено престъпление, но не и установено авторство. Конституционният съд подчертава това разграничение в Решение № 7 от 21 юни 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.: в началния стадий наказателното производство е насочено към изясняване на деянието и може да бъде образувано и срещу неизвестен извършител. Оспорената разпоредба използва още по-неопределена конструкция — „се установи, че са налице данни“ — без да посочи нито тяхната достатъчност, нито процесуалната им форма.

Така еднакво релевантни могат да се окажат сигнал, свидетелско твърдение, оперативна информация, непроверен документ, експертно заключение или съвкупност от доказателства. Законът оставя основната предпоставка за намеса да бъде доизградена от практиката на НОИ, прокуратурата и органите на медицинската експертиза. Това не е допустима административна преценка, а липса на нормативен критерий.

Не е прецизна и формулировката “престъпление при или по повод издаване на експертно решение на ТЕЛК или на НЕЛК”. В действащите правила на материалния наказателен закон - Наказателен кодекс, няма подобна квалификация на престъпни състави. В наказателния закон “при или по повод” се ползва за изпълнение на служба или функции. В случая формулировката не е относима към изпълнението на службата или функциите на членовете на експертните лекарски комисии, а е ползван общ критерий. Той може да включва всякакви престъпни състави, които нямат никакво отношение към верността и обосноваността на медицинската експертиза.

3. Не е определен компетентният орган и актът, с който се установява предпоставката

От граматическата конструкция не може да се установи кой е овластен да приеме, че са налице данните — наблюдаващият прокурор, разследващият орган, НОИ, ТЕЛК или друг орган. Не е посочено по чия инициатива и по какъв ред информацията от наказателното производство достига до НОИ. Не е уредено дали е необходим акт, какво съдържание и мотиви трябва да има той и дали се съобщава на засегнатото лице.

Неопределеността е съществена, защото наказателното производство по правило съдържа материали с ограничен достъп, а освидетелстваното лице може да не е страна в него и дори да не знае, че то съществува. Нормата допуска благоприятен и задължителен административен акт да бъде дестабилизиран въз основа на информация, до която носителят на правата няма достъп и по която не може да изрази становище преди настъпването на правните последици.

4. Липсват изисквания за същественост, причинна връзка и отношение на лицето към твърдяното деяние

Член 113а от Закона за здравето не изисква спорният документ да е бил от съществено значение за процента трайно намалена работоспособност, срока на инвалидността или датата на инвалидизиране. Достатъчно е решението да е „издадено въз основа“ на такъв документ, дори когато останалата медицинска документация самостоятелно обосновава същия резултат.

Не се изисква твърдяната невярност да засяга медицински факт, релевантен за решението. Не се изисква лицето да е изготвило, използвало или знаело за документа. На повторно освидетелстване може да бъде подложен добросъвестен носител на права заради предполагаемо деяние на лекар, длъжностно лице или трето лице, без каквато и да е негова съпричастност.

Предложението между първо и второ гласуване изрично е съдържало критерий документът да е „от съществено значение“. Отхвърлянето му не оставя пространство за конформно тълкуване, чрез което този липсващ критерий да бъде добавен от правоприлагащите органи.

5. Препращането към чл. 115, ал. 1 КСО не определя ясен срок

Член 113а задължава НОИ да изпрати експертното решение „в срока по чл. 115, ал. 1, изречение първо“ КСО. Посочената разпоредба не урежда процесуален срок за изпращане на административен акт, а давност за различни публични вземания, която тече от 1 януари на годината, следваща годината, за която се отнася съответното плащане.

Експертното решение не е вземане и не се отнася до една-единствена година. То може да е основание за периодични плащания през няколко календарни години и за множество други права извън държавното обществено осигуряване. Не е ясно спрямо кое плащане и коя година се изчислява срокът за изпращане; дали за едно решение могат да текат няколко различни срока; дали изтичането на давността за по-ранни плащания изключва повторно произнасяне относно по-късните; и как се съчетава препращането с изключението за образувано наказателно производство.

Това е вътрешно несъгласувано препращане между срок за погасяване на публично вземане и предпоставка за повторна медицинска експертиза. То не позволява на гражданина да предвиди до кой момент влязлото в сила експертно решение може да бъде поставено под въпрос.

6. Не са уредени правните последици на новото произнасяне

Нормата не посочва:

- от коя дата действа новото експертно решение;
- как се отразява то на правата, упражнени въз основа на предходното решение;
- дали и при какви условия се възстановяват суми;
- какво е отношението между новото решение и предходно влязло в сила съдебно решение;

- какво следва при прекратяване на наказателното производство, оправдателна присъда или съдебно установяване, че документът е истински;
- възстановява ли се автоматично действието на предходното експертно решение и дължат ли се пропуснатите плащания и обезщетение за вредите;
- как се възстановяват права извън пенсионното осигуряване, които са били засегнати от новото решение.

Тези въпроси не са технически подробности. Те определят обхвата и интензитета на намесата в придобитото правно положение. Липсата им създава риск от противоречива практика и прехвърля върху засегнатото лице тежестта да води последователни производства за възстановяване на всяко отделно право.

7. Използването на актуална медицинска документация не установява непременно историческия факт

Целта на нормата е да реагира на съмнение, че предходното експертно решение е било постановено въз основа на порочен документ. Новото произнасяне обаче се извършва след представяне на актуална медицинска документация и текущ преглед. Настоящото здравословно състояние може да е по-добро или по-лошо от състоянието при първоначалното освидетелстване. То не доказва само по себе си дали старият документ е бил истински и дали първоначалната медицинска оценка е била правилна към релевантния момент.

Така законът смесва две различни задачи: установяване на предполагаема документна измама в миналото и оценяване на актуалното здравословно състояние. Резултатът от новото освидетелстване може да промени правата на лицето, без да е разрешен въпросът, послужил като основание за дестабилизиране на първия акт. Това допълнително подкопава рационалната връзка между избраното средство и заявената цел.

8. Незабавно действие без преходни гаранции

Законът предвижда чл. 113а да влезе в сила три дни след обнародването. Не е предвидено разграничение между експертни решения, издадени преди и след приемането му, нито преходен режим за заварените валидни решения и започналите наказателни производства. Поради това нормата може незабавно да бъде приложена към правни положения, които са се стабилизирани при друг законов режим.

Сам по себе си краткият срок за влизане в сила не е отделно основание за противоконституционност. В съвкупност с неопределените предпоставки, липсата на възстановителен механизъм и засягането на заварени права той е допълнителен белег за непредвидимост и несъобразяване с легитимните правни очаквания.

IV. НАРУШАВАНЕ НА СТАБИЛИТЕТА НА ВЛЕЗЛИТЕ В СИЛА АКТОВЕ И НА ПРИНЦИПИТЕ ПО ЧЛ. 4, АЛ. 1, ЧЛ. 8 И ЧЛ. 117, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

1. Стабилитетът като елемент на правната сигурност

Стабилитетът на влезлите в сила актове е функционална предпоставка за правната сигурност. Той не изключва извънреден контрол, но изисква основанията,

сроковете, компетентният орган и процесуалните гаранции да бъдат предварително и изчерпателно установени.

Член 113, ал. 3 от Закона за здравето изрично обявява стабилизираните експертни решения за задължителни за всички лица, органи и организации. Общият режим на АПК допуска преодоляването им при документна измама или престъпно действие едва след установяването на тези обстоятелства по надлежния съдебен ред. Оспореният чл. 113а заменя този качествен праг с непроверени „данни“ и не възпроизвежда гаранциите на възобновяването.

Законодателят може да създава специални производства, но не може да обезсмисля конституционната ценност на стабилитета чрез неограничена и неясна дерогация. Колкото по-нисък е прагът за преодоляване на влязъл в сила акт, толкова по-строги трябва да бъдат гаранциите срещу произвол. В случая е направено обратното — прагът е понижен, а гаранции не са добавени.

2. Заобикаляне на общия ред по АПК

При чл. 99, т. 3 и 4 АПК престъпното деяние или подправянето на документа са самото извънредно основание и трябва да бъдат установени по надлежния съдебен ред. Предвидени са инициатори, срокове, участие на лицата, придобили права от акта, и обжалване. Съдебно потвърдените административни актове могат да бъдат засегнати единствено чрез отмяна на влязъл в сила съдебен акт по глава четиринадесета АПК.

Член 113а от Закона за здравето не урежда съотношението си с тези правила. Не става ясно дали създава възобновяване, ново освидетелстване с действие занапред или производство, способно да породи последици и за минал период. Именно тази неопределеност позволява с административно действие да бъде постигнат резултат, който общият закон допуска само след съдебно установяване и при извънреден процесуален ред.

3. Експертни решения, потвърдени по съдебен ред

Приложното поле на чл. 113а включва всяко решение на ТЕЛК или НЕЛК с неизтекъл срок на валидност. Не са изключени решенията, чиято законосъобразност е потвърдена с влязло в сила съдебно решение. При тях повторното произнасяне на ТЕЛК може функционално да неутрализира за оставащия срок правния резултат, признат от съда, без предварително да бъде отменен съдебният акт по установения извънреден ред.

В Решение № 22 от 24 септември 1998 г. по к. д. № 18/1998 г. Конституционният съд свързва непререшаемостта и стабилитета на влезлите в сила съдебни решения с правната сигурност по чл. 4 от Конституцията и приема, че неограничената възможност за пререшаване разрушава този стабилитет. Същото решение подчертава задължителността на административен акт, потвърден от Върховния административен съд.

В Решение № 13 от 29 май 2001 г. по к. д. № 2/2001 г. Конституционният съд обявява за противоконституционен законодателен подход, с който законодателната власт обезсилва правните последици на влезли в сила съдебни решения, като приема нарушение на чл. 4, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Оспореният чл. 113а не обявява съдебните решения за нищожни и настоящото искане не приравнява механично различните хипотези. От тази практика обаче следва общият конституционен предел: законът не може да предостави на администрацията път да обезсмисли резултата от приключил съдебен контрол, без да се приложи съдебният ред за отмяна и без съдебно установяване на извънредното основание.

4. Неделимост на противоконституционния порок

Възможно е част от засегнатите експертни решения да не са били обжалвани пред съд. Това не отстранява порока. Една и съща неопределена предпоставка — наличието на „данни“ — се прилага към всички решения; липсват еднакво изискване за същественост, участие на лицето и възстановителен механизъм. За съдебно потвърдените решения се добавя и прякото засягане на разделението на властите. Нормата не съдържа текстуално обособима конституционносъобразна част, която може да остане в сила.

V. ПРОТИВОРЕЧИЕ С ЧЛ. 51, АЛ. 1 И 3, ЧЛ. 4, АЛ. 2 И ПРИНЦИПА НА СОЦИАЛНАТА ДЪРЖАВА

1. Конституционната закрила

Член 51, ал. 1 от Конституцията признава правото на гражданите на обществено осигуряване, а ал. 3 възлага на държавата и обществото особена закрила на хората с увреждания. Преамбюлът утвърждава България като социална държава, а чл. 4, ал. 2 задължава държавата да гарантира живота, достойнството и правата на личността.

Конституцията предоставя на законодателя широка свобода при изграждането на осигурителния модел, но тази свобода се упражнява в пределите на основните права и принципи. В Решение № 4 от 19 април 2022 г. по к. д. № 14/2021 г. Конституционният съд определя правото по чл. 51, ал. 1 като основно социално право и приема, че държавата е длъжна не само да създаде система за обществено осигуряване, но и да гарантира конкретната ѝ реализация, когато законовите условия за плащане са настъпили. Съдът определя социалната държава като мандат за активна политика на социална закрила.

В същото решение е счетено за съществено, че неблагоприятната последица при ранно пенсиониране е била предмет на свободен избор, предварително определена и ясна. Член 113а от Закона за здравето урежда противоположна хипотеза: задължително производство, задействано без участие на носителя на правото, при неясни предпоставки и неопределени последици.

2. Експертното решение е основание за комплекс от права

Експертното решение за трайно намалена работоспособност или вид и степен на увреждане не е само доказателство в пенсионното производство. То е правопораждаща или удостоверителна предпоставка за широк кръг права — пенсия за инвалидност, финансова подкрепа, социални услуги, данъчни и транспортни облекчения, помощни средства, трудова закрила и други форми на подкрепа, предвидени в отделни закони.

Член 113, ал. 3 от Закона за здравето придава на стабилизираното решение задължителност спрямо всички лица, органи и организации. Поради това новото

произнасяне, иницирано от НОИ за защита на средствата на държавното обществено осигуряване, може да засегне права, финансирани и администрирани от други системи. Средството надхвърля заявената бюджетна цел.

3. Особена тежест за хората с увреждания

Адресатите на нормата са лица, чието здравословно състояние вече е било признато от компетентен медицински орган. За значителна част от тях пенсията и свързаните плащания са основен или единствен източник на доход. Повторното освидетелстване изисква събиране на актуална документация, прегледи, придвижване между институции и водене на административни и евентуално съдебни производства — именно от лица, за които здравословното състояние може да прави тези действия особено затруднителни.

Това не означава, че хората с увреждания са освободени от законен контрол или че измамно придобити права трябва да бъдат запазени. Означава, че когато държавата се намесва в тяхната социална закрила преди измамата да е установена, Конституцията изисква по-висока степен на яснота, индивидуална преценка, процесуална защита и обратимост.

В Решение № 9 от 14 юли 2020 г. по к. д. № 3/2020 г. Конституционният съд подчертава, че социалните права изискват позитивни мерки, условия и гаранции и свързва закрилата на хората с увреждания с чл. 51, ал. 3. В същото решение наличието на проверка, изслушване и задължителен съдебен контрол е отчетено като съществена гаранция при засягане на уязвими лица. Член 113а не съдържа съпоставими гаранции преди дестабилизирането на акта.

4. Несъразмерно прехвърляне на риска

Законът прехвърля върху лицето с увреждане целия риск от грешка на наказателното разследване и от действия на трети лица. Ако подозрението се окаже неоснователно, нормата не гарантира автоматично възстановяване на предходния статут и на всички свързани права. Така публичният интерес от контрол се обезпечава чрез поставяне в несигурност на лице, чиято вина, знание или участие изобщо не са нормативна предпоставка.

Това не съответства на особената закрила по чл. 51, ал. 3 от Конституцията и на изискването социалната държава да организира системата така, че тя да гарантира, а не да прави непредвидима реализацията на признатите права.

VI. ПРОТИВОРЕЧИЕ С ЧЛ. 56 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА — ЛИПСА НА СВОЕВРЕМЕННА И ЕФЕКТИВНА ЗАЩИТА

1. Липса на защита при задействането на производството

Действието, с което НОИ изпраща експертното решение за ново произнасяне, не е определено като индивидуален административен акт. Законът не изисква мотиви, не предвижда предварително уведомяване, достъп до данните, изслушване или самостоятелно оспорване. Лицето може да узнае за твърдението едва когато вече е образувано новото производство.

Следователно то не може своевременно да възрази, че:

- наказателното производство не се отнася до неговото решение;
- спорният документ не е част от преписката или не е бил от значение;
- документът е истински;
- твърдението се отнася до друго лице или друг период;
- срокът е изтекъл;
- решението е потвърдено с влязъл в сила съдебен акт.

Защитата срещу последващото ново експертно решение не компенсира напълно липсата на защита срещу самото извънредно задействане на производството. Предметът на двете преценки е различен: ТЕЛК оценява медицинското състояние, но не е наказателен съд и не може окончателно да установи истинността на документа или извършването на престъпление.

2. Липса на автоматичен суспензивен ефект

По чл. 112, ал. 9 от Закона за здравето обжалването на експертните решения за трайно намалена работоспособност или вид и степен на увреждане не спира изпълнението им. Следователно новото решение може да произведе действие, докато засегнатото лице преминава през административно и съдебно оспорване. Съдебната защита е възможна, но не е автоматично превантивна; лицето трябва допълнително да търси защита срещу изпълнението и да понесе тежестта на процеса.

В осигурителния нормен комплекс също е предвидено, че обжалването на определени разпореждания на НОИ не спира изпълнението им. Настоящото искане не оспорва тези разпоредби, но тяхното действие показва защо липсата на гаранции при първоначалното задействане на чл. 113а не е формален недостатък.

3. Практиката на Конституционния съд

В Решение № 6 от 5 юни 2025 г. по к. д. № 28/2024 г. Конституционният съд приема, че чл. 56 изисква не само формален достъп до съд, но и пълноценна правна защита още в административното производство. Особено значение е отдадено на факта, че осигурителните спорове засягат лица, за които е настъпил осигурен социален риск и които се намират в неблагоприятно положение.

Член 113а от Закона за здравето поставя тези лица пред още по-съществена процесуална тежест: те трябва да защитават стабилен социалноправен статут срещу факти от наказателно производство, до което може да нямат достъп, без законът да им осигурява участие при преценката дали извънредното производство изобщо следва да бъде образувано.

Правото на защита не изисква всяко подготвително действие да подлежи на отделно съдебно оспорване. Когато обаче това действие задължително разрушава стабилитета на акт и поражда производство с незабавно изпълняем резултат, законът трябва да осигури поне ясна компетентност, мотиви, уведомяване, възможност за становище и ефективен способ за предотвратяване на явно неоснователното задействане. Такива гаранции липсват.

VII. ПРОТИВОРЕЧИЕ С ЧЛ. 31, АЛ. 3 И 4 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

1. Непотвърденото подозрение е превърнато в юридически факт със санкционни последици

Член 31, ал. 3 от Конституцията постановява, че обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда. По ал. 4 не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.

Член 113а от Закона за здравето не установява наказание и повторното освидетелстване само по себе си не е присъда. Конституционният проблем е по-прецизен: непроверено подозрение от наказателно производство е превърнато в достатъчен и задължителен юридически факт за преодоляване на стабилен благоприятстващ акт в друго производство. Нормата не изисква дори засегнатото лице да е привлечено като обвиняем и уведомено за обвинение.

Когато наказателното производство е срещу самото освидетелствано лице, то понася неблагоприятни последици в социалноправната си сфера преди установяване на виновността му. Когато производството е срещу лекар или трето лице, притежателят на експертното решение понася последиците от непотвърдено обвинение срещу друг. Втората хипотеза се оценява преди всичко през чл. 4, чл. 51 и чл. 56, но показва и прекомерната широта на нормата.

2. Решение № 7 от 21 юни 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.

С това решение Конституционният съд обявява за противоконституционна уредба, която приравнява образуваното наказателно производство с осъждане за целите на неблагоприятна последица извън наказателния процес. Съдът приема, че презумпцията за невиновност може да бъде опровергана само с влязла в сила осъдителна присъда; тя се отнася и до лицата, срещу които има образувано производство, но още няма обвинение. Особено значение е отдадено на липсата на ефективен корекционен механизъм при оправдаване или прекратяване.

Член 113а от Закона за здравето съдържа същите структурни недостатъци: нисък доказателствен праг, задължителна неблагоприятна намеса извън наказателния процес и липса на уредба за възстановяване при отпадане на подозрението.

3. Разграничение от Решение № 8 от 5 декември 2023 г. по к. д. № 21/2022 г.

В Решение № 8 от 2023 г. Конституционният съд приема за допустима определена неблагоприятна последица, свързана с привличане като обвиняем, в строго регулирана лицензионна дейност по охрана на обществения ред. Решението не отрича засягането на презумпцията за невиновност, а го подлага на проверка за легитимна цел и съразмерност.

Уредбата е счетена за съразмерна поради съвкупност от гаранции: формално привличане като обвиняем и уведомяване; определен срок за действие; възможност засегнатите лица да предотвратят последицата; ограничен кръг адресати, контролиращи лицензирана охранителна дейност; обратимост и възможност за ново лицензиране.

Нито една от тези гаранции не е възпроизведена в чл. 113а. Тук е достатъчно наличието на „данни“; няма изискване за обвиняем и уведомяване; лицето не може чрез свое поведение да предотврати задействието; предмет са социални права на хора с увреждания, а не доброволно избрана високорискова лицензирана дейност; липсва автоматичен механизъм за възстановяване при оправдаване или прекратяване.

Следователно Решение № 8 от 2023 г. не подкрепя оспорената норма. Напротив, то показва какви конкретни гаранции са необходими, за да бъде съразмерна правна последица, настъпваща преди влязла в сила присъда.

VIII. НАРУШЕНИЕ НА ПРИНЦИПА НА СЪРАЗМЕРНОСТ КАТО ЕЛЕМЕНТ НА ЧЛ. 4, АЛ. 1 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

1. Приложим стандарт

Конституционният съд последователно прилага изискването за съразмерност при ограничаване на конституционно защитени права. Съгласно Решение № 8 от 5 декември 2023 г. следва да се установи дали е засегнато конституционно право, дали мярката преследва легитимна цел и дали е пропорционална. Преценката включва годност на средството, необходимост — липса на еднакво ефективно по-щадящо средство — и баланс между обществения интерес и тежестта за засегнатото лице.

2. Легитимна цел

Предотвратяването на измами, правилното определяне на осигурителните права и защитата на публичните средства са легитимни цели. Това не освобождава законодателя от задължението да избере конституционносъобразни средства.

3. Съмнение относно пълната годност на средството

Новият текущ медицински преглед може да установи актуалното състояние, но не непременно истинността на стария документ и здравословното състояние към датата на първоначалното решение. Следователно средството не е пряко насочено към доказване на факта, който го задейства. То може да промени социалноправния статут поради настъпила междувременно промяна в здравето, без подозрението за документна измама да бъде потвърдено.

4. Изискването за необходимост не е изпълнено

Съществуват няколко по-щадящи средства:

- своевременно обжалване на експертното решение от НОИ по чл. 112 от Закона за здравето;
- възобновяване по чл. 99—104 АПК след съдебно установяване на престъплението или подправянето;
- отмяна на влязло в сила съдебно решение по глава четиринадесета АПК;
- временно спиране на пенсията по чл. 95, ал. 1, т. 7 КСО при наличието на данни за престъпление, с възстановяване от датата на спирането при отпадане на основанието;
- съхраняване на публичното вземане чрез правилата на чл. 115 КСО, включително изключението при висящо наказателно производство;

- конкретно предложената между двете гласувания редакция, която съчетава влязъл в сила съдебен акт и същественост на документа с временна защита на осигурителните фондове.

Тези способи позволяват защита на бюджета, без непровереното подозрение да води непосредствено до преодоляване на влязъл в сила експертен акт.

5. Балансът е нарушен

Ползата за бюджета е формулирана общо и не е количествено оценена. В мотивите към законопроекта изрично е посочено, че проектът не води до допълнителни разходи и няма въздействие върху държавния бюджет. Вносителят изрично е заявил, че поради изключението за бюджетните законопроекти не е необходимо да се извършват оценка на въздействието и обществени консултации, нито да се изготвя справка за съответствие с Европейската конвенция за правата на човека и практиката на Европейския съд по правата на човека.

Не поддържаме, че липсата на оценка сама по себе си автоматично прави нормата противоконституционна. Тя обаче показва, че преди приемането не е извършен структуриран анализ на засегнатите лица, алтернативите, процесуалните гаранции и последиците при неоснователно подозрение.

От другата страна на баланса стоят стабилният социалноправен статут, средствата за съществуване, особената уязвимост на лицата, тежестта на повторното освидетелстване, незабавното действие на новото решение и липсата на автоматично възстановяване. Законът поставя тази тежест върху всички засегнати лица, включително добросъвестните и непривлечените като обвиняеми, без индивидуална преценка.

Поради това намесата не е необходима и налага прекомерно индивидуално бреме.

В утвърдената практика на Конституционния съд правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, в която правният ред съблюдава и защитава основните права на гражданите и фундаменталните принципи, които са носеща конструкция на държавната организация, предвидени в Конституцията (РЕШЕНИЕ № 4 ОТ 30 АПРИЛ 2025 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 29 ОТ 2024г.). При определяне на санкции или ограничаване на права на гражданите, те трябва да бъдат пропорционални и целево ориентирани, а не прекомерни. В случая наложените неблагоприятни последици за лицата са пряко относими към техни права от конституционен ранг, каквото е правото на социално осигуряване и принципа на социалната държава. Доводите за преценката за съразмерност на ограничението на правата на гражданите са особено валидни при засягане на конституционно признати права на широки групи лица, включително на хора с увреждания. В случая избраното ограничение като мярка, нито е достатъчно определено, нито е походящо или съразмерно. Налице е очевидно засягане на принципа на правовата държава.

IX. СЪОТВЕТСТВАЩО ТЪЛКУВАНЕ В СВЕТЛИНАТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОНВЕНЦИЯ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА и на ПРАВОТО НА ЕС

Настоящото искане не съдържа самостоятелен петитум по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. Практиката на Европейския съд по правата на човека е посочена като тълкувателен ориентир при определяне на съдържанието на правната сигурност, легитимните очаквания и съразмерността.

В *Bélané Nagy v. Hungary* [GC], № 53080/13, 13 декември 2016 г., Европейският съд приема, че пълното лишаване на уязвимо лице от основен източник на доход без подходящи преходни гаранции може да наложи прекомерно индивидуално бреме, независимо от легитимната цел за защита на публичните средства. В *Moskal v. Poland*, № 10373/05, 15 септември 2009 г., Съдът разглежда отнемането на пенсионно плащане през призмата на правната сигурност и справедливия баланс, като отчита добросъвестността на получателя и зависимостта му от плащането.

Тази практика не изключва коригирането на неправомерно отпуснати плащания. Тя изисква ясно законово основание, индивидуална преценка, добросъвестност на публичната администрация, процесуални гаранции и справедлив баланс — елементи, които чл. 113а не осигурява.

В правото на ЕС също се признава като основно право правото на социална сигурност. Според чл.34 от Хартата на основните права на ЕС - право на социална сигурност и социална помощ, Съюзът признава и зачита правото на достъп до обезщетенията за социална сигурност и до социалните служби, които осигуряват закрила в случаи като майчинство, **заболяване**, трудова злополука, зависимо положение или старост, както и в случай на загуба на работа, в съответствие с правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.

В практиката си Конституционният съд последователно се позовава на ХОПЕС като стандарт на третиране в съюзния правен ред, който е част от правната ни система. В настоящия случай оспорваната разпоредба не отговаря на стандартите на ХОПЕС.

Приетата разпоредба ограничава пряко и непропорционално правото на достъп до социална помощ. В практиката на Съд на ЕС се залага необходимостта всяко ограничаване на основни права да бъде пропорционално и съразмерно. Всяко ограничение на основни права следва да бъде съразмерно. Даже и да е налице цел от общ интерес, тя не може да се преследва легитимно, без да се отчете фактът, че тя трябва да бъде съвместена с основните права, засягани с разглежданата мярка, като се постигне баланс между целта от общ интерес и тези права, за да се гарантира, че причинените с мярката неблагоприятни последици не са непропорционални на преследваните цели. Следователно възможността да се обоснове ограничаването на гарантираните с Хартата права трябва да се прецени, като се измери тежестта на намесата, до която води подобно ограничаване, и като се провери дали значението на преследваната с това ограничаване цел от общ интерес е съразмерно с тази тежест (решение от 18 юни 2026г., *NTH Haustechnik*, C-484/24, EU:C:2026:496, т.92; решение от 21 март 2024 г., *Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-61/22, EU:C:2024:251, т. 83 и цитираната съдебна практика).

Ограниченията в получаването на социални помощи и обезщетения, които са непропорционални и несъразмерни, съставляват и ограничения пред упражняване на основните свободи в правото на Съюза - правото на свободно движение на хора,

работници и на установяване. Налице е неизпълнение на конституционната повеля на чл.4, ал.3 от КРБ. Въвеждането в законодателството на непропорционалното ограничение на правото на свободно движение е нарушение на конституционния принцип и задължение за участие в изграждането и развитието на ЕС, който е Съюз на правото.

X. СЪВКУПНА КОНСТИТУЦИОННА ОЦЕНКА

Всеки от установените дефицити е съществен. В съвкупност те образуват правен режим, при който:

- влязъл в сила и задължителен експертен акт се дестабилизира поради непотвърдено подозрение;
- законът не определя доказателствения праг, компетентния орган и акта, с който се установява предпоставката;
- не се изискват същественост на документа, причинна връзка или участие на засегнатото лице;
- общият извънреден ред по АПК, основан на съдебно установени факти, се заобикаля;
- възможно е да бъде неутрализиран резултатът от влязъл в сила съдебен контрол;
- лицето не разполага със своевременна защита преди образуването на новото производство;
- новото решение може да се изпълнява независимо от обжалването;
- липсва механизъм за автоматично възстановяване при прекратяване, оправдаване или недоказване на твърдяното обстоятелство;
- засягат се не само пенсионни плащания, а комплексът от права на хората с увреждания;
- съществуват по-щадящи и достатъчно ефективни средства, част от които вече са уредени в действащото право.

Конституцията не задължава държавата да изчака окончателното приключване на всяко производство, преди да предприеме временна защитна мярка. Тя обаче не допуска предварителната мярка да се превърне в окончателно преуреждане на стабилно правно положение без ясен праг, без съразмерност и без обратимост.

Член 113а не може да бъде запазен чрез телеологично тълкуване. За да бъде приведен в съответствие с Конституцията, трябва да се добавят съществени елементи, които Народното събрание изрично е обсъдило и отхвърлило: влязъл в сила съдебен акт, същественост на документа, ясна процедура, участие и защита на лицето, действие на новия акт и механизъм за възстановяване. Добавянето им е функция на законодателя, а не на Конституционния съд.

XI. ИСКАНИЯ ЗА СЪБИРАНЕ НА ДОКАЗАТЕЛСТВА И КОНСТИТУИРАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ИНСТИТУЦИИ

Молим Конституционният съд да изиска от Народното събрание пълната законодателна преписка по законопроект № 52-602-01-18 от 1 юли 2026 г., включително:

- законопроекта и мотивите на Министерския съвет;
- докладите за първо и второ гласуване на Комисията по бюджет и финанси и на участващите комисии;
- предложение № 52-654-04-46 от 15 юли 2026 г.;
- стенографските протоколи от пленарните заседания, на които законопроектът е обсъден и приет;
- протоколите и резултатите от гласуванията по § 7.

Молим като заинтересовани институции да бъдат конституирани Народното събрание, президентът на Република България, Министерският съвет, Върховният административен съд, Върховният касационен съд, главният прокурор, министърът на правосъдието, министърът на здравеопазването, министърът на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт, Националната експертна лекарска комисия, омбудсманът на Република България, Комисията за защита от дискриминация и Висшият адвокатски съвет.

Молим да бъдат поканени да представят становища национално представителните организации на и за хората с увреждания, както и специалисти от науката и практиката в областта на конституционното, административното, осигурителното и наказателнопроцесуалното право.

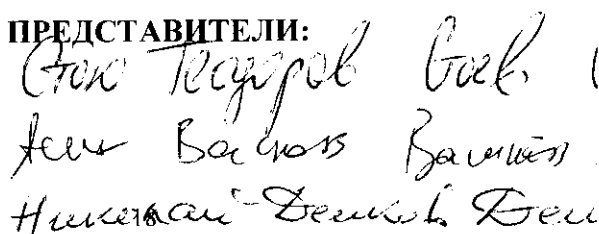
ПЕТИТУМ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България молим Конституционния съд:

1. Да допусне настоящото искане за разглеждане по същество.
2. Да установи противоконституционността на § 7, т. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. (обн., ДВ, бр. 68 от 28 юли 2026 г.), с който в глава трета, раздел IV от Закона за здравето е създаден чл. 113а, а след влизането на разпоредбата в сила — на чл. 113а от Закона за здравето, като противоречащ на принципа на правовата държава и изискванията за правна сигурност и съразмерност по чл. 4, ал. 1; на задължението на държавата да гарантира достойнството и правата на личността по чл. 4, ал. 2; на принципа на разделение на властите по чл. 8 и независимостта на съдебната власт по чл. 117, ал. 2; на презумпцията за невиновност и пределите на ограниченията по чл. 31, ал. 3 и 4; на правото на обществено осигуряване и особената закрила на хората с увреждания по чл. 51, ал. 1 и 3; и на правото на защита по чл. 56 от Конституцията на Република България.
3. Да конституира посочените заинтересовани институции, да покани посочените организации и специалисти и да изиска пълната законодателна преписка.

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ:



Тамизна Славомир Свешев-Албаев
Богдан 11501153 Петров

Иордан Ивков Терзийски

Радослав Стефанов Рибарски

Мисо Георгиев Михайлов

Бойко Семев Ранков

Марин Михайлов Тихониров

Антон Курджин Пехливанов

Иванко Валентинков Шотев

Гелисина Великов Великов

Богдан Валериев Богданов

Бойко Радков Бонков

Темнашка Петрова Петова

Денизла Евренкова Савва

Николай Николов Николов

Часлав Митов (ГД) В

Красн Георгиев Кроски

Станан Нидич Нидич

Лазар Болмилев Митов

Илиана Петкова Шенкова

~~Ресиза Любенова Кирова~~

Гая Стоянова Василева

Владислав Иванков Горанов

Мария Златкова Андрикова

Евгений Георгиев Ленков

Иорданка Антонова Франдьева

Стефан Антонов Дюсидков
Христо Георгиев Габров
Стефан Антонов Прев

Ванелин Мирзов Милушев
Георги Тенев Станков
Николаев Димитров Хенчев
Датина Павлов Манаф

Георги Митков Георгиев
Тошв Любомиров Бичев
Младен Найденов Маринков
Красимир Бориславов Терзиев
Димитр Димитров Хенчев
Александер Койчев Убачев
Николаева Милова Тодикова
Ванелин Трапезов Ловичев
Илизо Димитров Станков
Милета Ванчева Кравчева
Ванелин Стойчев Делийски
Досеи Лилиев Шелков
Христо Георгиев Терзиев
Тодикова Тодикова
Георги Димитров Георгиев
Костадина Терзиев Ангелов
Красимир Георгиев Ванчев