



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-15

София, 26.02. 2019 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
П.х. № 724/17/18 v.
Дата 26-02-19 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 17/2018 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 22.01.2019 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по КД № 17/2018 г.

Делото е образувано по искане от 66 народни представители от 44-тото Народно събрание (НС) за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 11, § 12, § 14 - § 29, § 31 - § 42 и на § 43 в частта след изрече „1 януари 2019 г.“ от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. (ПЗР на ЗБНЗК) (обн., ДВ, бр. 102 от 11.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.).

В искането се твърди, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 84, т. 2 и чл. 87 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България. Според вносителите на искането с приемането на цитираните разпоредби на практика се накърняват принципите на правовата държава и съдържащите се в него изисквания за правна сигурност, правна стабилност, правна предвидимост, правна предсказуемост, пропорционалност, съразмерност и „забраната за прекомерност“. Изложени са твърдения и за противоречие на оспорените разпоредби с чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията, с конституционните правила на законодателния процес – чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1, и с чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас срок изразявам становище, че искането на 66-те народни представители от 44-тото НС за обявяване на противоконституционност на въпросните разпоредби е неоснователно и необосновано по следните съображения:

1. По искането на 66 народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г., като противоречащи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Твърдението за нарушаване принципа на правова държава не може да бъде споделено, поради следните причини:

Основните аргументи за противоконституционност на оспорените текстове от ЗБНЗОК за 2019 г. се извеждат от твърдението за тяхното противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията и свързаното с това разбиране за същността и съдържанието на това понятие, а именно не съответствието им с изискванията за правна сигурност, правна стабилност, правна предвидимост и правна предсказуемост.

Правовата държава е закрепена в абзац 5 от преамбюла на Конституцията, който прогласява създаването на "демократична, правова и социална държава". Според конституционната практика "правова държава включва упражняване на държавната власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност".

В своята практика (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.) Конституционният съд е счел, че „не е необходимо да бъдат изброени всички елементи и проявни форми на правовата държава, защото тя е динамично понятие, което пък обяснява защо в съвременните конституции няма позитивноправна дефиниция“, както и че „не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а отгук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени“. Конституционният съд е потвърдил виждането си за съдържанието на принципа за правна сигурност и в Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1/2005 г., в мотивите на което е посочил, че „Конституционният съд вече е имал повод изрично да очертае с какво съдържание е изпълнен принципът на правовата държава, за да не се натоварва той прекомерно и често с очаквания за приложението му в конституционния процес“, като се е позовал и на

цитираното по-горе Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г. Приетите със Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. промени не само, че не водят до правна несигурност и непоследователност, а напротив – постигат последователност и съгласуваност на свързана законова уредба като една от проявите форми на принципа на правната сигурност.

Сигурността, стабилността и предвидимостта на правното регулиране, като базисни характеристики на правовата държава не са накърнени в случая, тъй като с предложените промени не се допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба, промените не са ретроактивни, като е налице пълна съгласуваност между ЗБНЗОК за 2019 г. и изменените и допълнени закони, особеностите на предмета и обхвата на правната им уредба.

На следващо място, многократно наведените в искането на пародните представители доводи, че тъй като с ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г. се внасят изменения и допълнения в цели седемнадесет закона, чийто предмет и обхват нямат пряко отношение с предмета и обхвата на оспорените законови разпоредби, то същите са в директно противоречие и с изискванията за пропорционалност, съразмерност и забрана за прекомерност, които са компоненти на принципа на правотата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, са неоснователни.

Акцентирането върху броя на променяните закони не може да служи като аргумент за противоконституционност. Такъв подход не само, че не застрашава правния принцип на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, а е в съответствие с възпелените в конституционната норма изисквания за правна сигурност и непротиворечивост на правните предписания. В този смисъл е и Решение № 10 от 2012 г., постановено по к. д. № 15/2011 г. В мотивите на това решение Конституционният съд е приел, че „едно изменение, осъществено със заключителните разпоредби на друг закон, има за цел съгласуваност в действащото законодателство и не го поставя в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради което не е противоконституционно на това основание“.

Предвид горното, несъдържателни са аргументите изложени от 66-те народни представители, че предприетите изменения в редица специални закони, които са в пълна съгласуваност с действащото структуроопределящо законодателство в областта на здравоспазването, са в противоречие с принципа по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, единствено поради това, че са осъществени с преходните и заключителните разпоредби на ежегодния бюджетен закон на Националната здравноосигурителна каса.

2. По искането на 66 народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г., като противоречащи на чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията.

Основните аргументи, посочени за противоречието на оспорените разпоредби с чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията се извеждат основно от твърдението, че нямат пряка връзка и отношение към приходната и разходната част на съответния ежегоден бюджет, предвид специфичния предмет на ЗБНЗОК, като ежегоден бюджетен закон, чрез който се извършват промените в специалните закони. Подобно твърдение, което не разглежда съдържанието на конкретните разпоредби и не коментира целите, които се преследват с тях е необосновано и неоснователно, и не следва да бъде споделено.

В тази връзка следва да се има предвид, че с оспорените разпоредби основно се допълват, прецизират, усъдъществяват действащи процедури, правила, обхват, срокове на дейностите в системата на здравеопазването без да се променят общите принципи и права, установени със съответните специални закони в сектора. Оптимизират се действащи структури и дейности, отстраняват се съществуващи проблеми в практиката по административните режими, регламентират се на законово ниво в специалните закони дейностите, финансирани от Министерството на здравеопазването, за които до настоящия момент реда и условията са разписвани в постановлението на МС за изпълнението на държавния бюджет. Също така се допълват редица финансови и контролни правила по отношение на финансовите потоци в системата. Подробна информация за характера и съдържанието на предложените промени се съдържа в мотивите към законопроекта за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., където нееднократно е посочено, че с тях се цели постигането на по-добра ефективности на дейностите и обосноваване на финансовите ресурси за тях, съобразно параметрите на бюджета.

Националната здравноосигурителна каса не е сред институциите, установени на конституционно ниво, респ. в основния закон не се съдържа уредба относно бюджета на Националната здравноосигурителна каса. С чл. 52, ал. 1 от Конституцията на Република България се прогласява основното право на гражданите на здравно осигуряване, като на обикновения законодател е оставено да определи условията и реда за неговото упражняване. Уредбата на отношенията, свързани със здравното осигуряване на лицата, е в дискрецията на законодателя, който в рамките на тази уредба със Закона за здравното осигуряване е възприел законово решение здравното осигуряване като дейност по управление и разходване на средствата от задължителни здравноосигурителни вноски за закупуване на медицински дейности, включително осигуряването на лекарствени продукти и медицински

изделия за тях, да се осъществява от Националната здравноосигурителна каса. Изцяло предмет на обикновеното законодателство (Законът за здравното осигуряване, Законът за публичните финанси и др.) са отношенията, свързани с бюджета на Националната здравноосигурителна каса и закона, с който се приема бюджетът на касата за съответната година.

В искането на народните представители се набляга на броя на променяните закони, като не се отчита по същество характера и материята на предлаганите промени, което не може да се приеме като аргумент за противоконституционност. Характерът на дадена разпоредба се определя от предназначението и съдържанието ѝ, а не от това как е предложена, като от тази гледна точка твърденията на искателите не намират опора в контекста на мотивите към законопроекта. В случая се оспорват разпоредби, с които се изменят и допълват други закони, с оглед постигане на съгласуваност на свързаната законова уредба, без да се променя философията и общите принципи на уредбата на обществените отношения, предмет на тези специални закони.

Нещо повече, по своята съдържателна същност предложените промени са свързани основно с прецизиране на механизмите и оптимизиране на администрирането на процедурите в организационната и контролната среда, което има пряка връзка с оптимизирането на функционирането на системата и съответно на разходите, определени за това с годишните закони. Водещата цел на тези промени не е промяна на политиката, а постигането на спокойствие, стабилност и предвидимост в здравната система чрез създаването на необходимите предпоставки и механизми за ефективно и прозрачно разходване на публичните средства, определяни с държавния бюджет и ЗБНЗОК за реализирането на тази секторна политика.

Следователно в настоящия случай, чрез предложените промени, приложението на които има пряко въздействие върху начина и правилата, по които се извършват разходите, съответно и върху параметрите на държавния бюджет и ЗБНЗОК се постига съгласуваност на законовата уредба, регулираща обществените отношения в здравеопазването. Нормите на чл. 84, т.2 и чл.87, ал.2 от Конституцията определят, че Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му, като законопроектът се изготвя и внася от Министерския съвет. Посочените норми имат съответно приложение и по отношение на бюджета на здравноосигурителния фонд. С разпоредбата на чл. 13., ал. 1 от Закона за публичните финанси изрично е регламентирано, че бюджетът на Националната здравноосигурителна каса се приемат от Народното събрание с отделен закон за съответната бюджетна година. Това подчертава значението, което се отдава на бюджета на

здравноосигурителната система и необходимостта от яснота и сигурност за набирането, съхраняването и разходването на публичните средства и засилва парламентарния контрол върху набирането и разходването им.

Неоснователно е поддържането на разбирането в искането на народните представители, че всеки ежегоден бюджетен закон е само формален закон, защото не съдържа правни норми, които уреждат обществени отношения.

По своята правна същност бюджетът на НЗОК е финансова програма за реализиране на здравната политика, осъществявана от държавата. В тази връзка избрания нормативен подход за промяна с бюджетен закон на специалните закони е оправдан, предвид че с тези промени се постига оптимизиране на определени процедури и правила в сектора на здравеопазването, насочена към удовлетворяването на очакванията на обществото за по-достъпно, ефективно и качествено здравеопазване, и е израз на управленска целесъобразност, която се намира извън приложното поле на контрола за конституционосъобразност. Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони и не поставя ограничения за конкретните им разпоредби. Честа практика на Народното събрание, основана на Закона за нормативните актове (ЗНА), е със заключителните разпоредби на закони да се регулират, изменят и допълват други закони, с които първите имат пряка връзка. Наистина бюджетните закони имат ограничено действие във времето, но главно чрез своите преходни и заключителни разпоредби те се вписват в останалото законодателство. В този случай оспорените изменения и допълнения имат пряко отношение към приходната и разходната част на бюджета на НЗОК, тъй като от една страна се въвеждат промени, с които се подобрява достъпа до медицинска помощ, а от друга се постига сигурност и предвидимост на финансирането от държавния бюджет и бюджета на НЗОК, подобрява се ефективността на дейностите, чрез засилване на контрола и проследимостта на разходите в здравната система, което дава непосредствено отражение и в начина на разходване на средства от бюджета на НЗОК. Също така, оспорените изменения и допълнения са в пряка взаимовръзка със ЗБНЗОК, тъй като чрез годишния бюджетен закон се определят и бюджетните взаимоотношения, необходими за финансовото осигуряване на дейностите, които тези промени засягат.

В тази връзка приетите промени с ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г. са в пряка взаимовръзка и имат пряко отношение както към общият дух, принципи, цели и предмет на специалните структуроопределящи закони, така и на закона на бюджета на здравноосигурителната каса.

С приетите промени с ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г. се предприемат конкретни действия за заздравяване целостта на здравната система с мерки, които ще доведат до по-добър

контрол върху разходите и управлението на публичните финансови ресурси по бюджета на НЗОК. Предложените промени целят прецизиране и оптимизиране на начина, по който се осъществяват процесите в здравната система на държавата, с оглед гарантиране на финансовата стабилност и предвидимост на същата, съобразно предвидения със закона за бюджета ресурс.

В същото време с приетите текстове се цели оптимизиране функционирането и подобряването на контрола в здравната система, с което да се постигне по-ефективна реализация на конституционно закрепеното в чл. 52, ал. 2 от Конституцията право на гражданите на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ и право на безплатно ползване на медицинско обслужване. По своята същност, предложените промени с ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г., целят единствено да подобрят формата, условията и реда за финансирането, съответно и за функционирането на конкретни процедури и контролни механизми без да противоречат или да променят съдържанието на основните принципи и права, установени със специалните, структуроопределящи закони в областта на здравеопазването.

С разпоредбата чл. 52, ал. 2 от Конституцията изрично е посочено, че здравеопазването на гражданите се финансира от държавния бюджет, от осигурителни вноски и от други източници при условия и по ред, определени със закон. Именно поради това и предвид характера и целите на здравеопазването, като система от медицински и немедицински мероприятия, провеждани за укрепване, опазване и възстановяване на здравето на населението, са направени предложените промени и те имат своето логично отношение и приложение чрез ЗБНЗОК за 2019 г.

В искането се акцентира върху обстоятелството, че с Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., разглеждан от искателите само като „един формален закон, уреждащ бюджета на НЗОК“, са направени „изменения и допълнения в цели седемнадесет основополагащи, структуроопределящи и широкообхватни материални закона, регулиращи обществени отношения, нямащи пряка връзка и отношение към приходната и разходната част на бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г.“.

В практиката си Конституционният съд, имайки предвид най-вече законите за държавния бюджет, е отчел тяхната специфика. В разбирането си, че се касае за закони във „формален“ смисъл, Конституционният съд изхожда от тяхното основно, същинско съдържание, това на годишни финансови планове, съдържащи предписания относно планираните приходи и разходи. В този смисъл Конституционният съд се е произнасял и за

законите, с които се приемат бюджетите на Националната здравноосигурителна каса. В мотивите към Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16/2011 г., Конституционният съд намира закона за бюджета на НЗОК за закон във формален смисъл и приема, че неговата практика относно ежегодните бюджетни закони е относима и към закона за бюджета на касата.

Същевременно обаче Конституционният съд отчита различния характер на разпоредбите, съдържащи се в тези закони, като приема, че освен разпоредби, с които се утвърждават цифрови изразения на приходи и разходи, законите съдържат и същински правни норми. Съгласно мотивите към Решение № 2 от 2009 г. по к. д. №1/2009 г.: „Спецификата на предметното съдържание на този закон - бюджета, със своя повтарящ се, но винаги различен по своята конкретност предмет, както и бюджетните отношения с характера си на основни обществени отношения, неподдаващи се на трайна, но изискващи периодично своята едногодишна с оглед на действието си във времето уредба, са наложили не само особено вътрешно структуриране, но и различна техника при оформяне на различните по правната си природа разпоредби, които той съдържа. Те варират от същински правни норми до разпоредби, с които се утвърждават цифрови изразения на приходи и разходи...“.

Конституционният съд се е произнасял и по отношение на съдържаща се в преходните и заключителните разпоредби на годишните бюджетни закони уредба, в т.ч. разпоредби, с които се изменят и допълват други закони. Така например, в мотивите към Решение № 1 от 2011 г. по к. д. № 22/2010 г. се посочва: „Трайна практика на Народното събрание е с преходните и заключителните разпоредби на ежегодните закони за държавния бюджет да се изменят или допълват други закони, които имат пряка връзка с бюджета. Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони и следователно няма пречка в тях да се съдържат наред с разпоредбите, които утвърждават приходи и разходи, и правила, които уреждат различни въпроси от областта на финансовото право, които са свързани с бюджета. Наистина тези закони имат ограничено действие във времето, но главно чрез своите преходни и заключителни разпоредби те се вписват в останалото финансово законодателство, доколкото тяхното действие зависи от ежегодните бюджетни закони. Още повече преходните и заключителните разпоредби на даден закон са негова обособена част и поначало могат да имат неограничено във времето действие. По този начин чрез своите преходни и заключителни разпоредби ежегодните закони за държавния бюджет придобиват и присъщите на всеки закон признаци.“.

Съгласно мотивите към Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011 г. „Конституцията не определя какво да бъде съдържанието на бюджетните закони; съдържа ги като понятие с познато съдържание, без да поставя ограничения досежно конкретните им разпоредби.

Практика на Народното събрание, основана на Закона за нормативните актове (ЗНА) и указа за неговото прилагане, е със заключителните разпоредби на закони да се регулира изменяне и допълване на други закони, с които първите имат пряка връзка. ЗНА и указът за неговото прилагане са особено значими за законодателството нормативни актове, приети през 1973 г. и продължаващи да действат с изменения и при сегашната Конституция... Наистина бюджетните закони имат ограничено действие във времето, но главно чрез своите заключителни разпоредби те се вписват в останалото законодателство.“

В случая се оспорват параграфи от преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., с които се изменят и допълват други закони и се уреждат заварени правоотношения във връзка с тези промени, т.е. доводите на искателите относно „формалния характер“ на закона са несъстоятелни и не могат да обосноват твърдяната от тях противоконституционност на разпоредбите. Позоваването в искането на мотивите към Решение № 17 от 1995 г. по к. д. № 13/95 г. е неотнормимо, доколкото същото коментира „основното, същинското съдържание“ на ежегодните бюджетни закони без да засяга характера на нормите, включени в преходните и заключителните разпоредби. В аргументите си искателите са се позовали избирателно на решения на Конституционния съд без да отчитат и другата относима към бюджетните закони практика на съда, която пряко касае оспорваните от тях разпоредби.

В настоящия случай водещи са промените в Закона за здравето осигуряване, Закона за здравето и Закона за лечебните заведения, а в преобладаващата си част промените в другите закони произтичат от измененията и допълненията в тези три закона и целят съгласуваност на свързана законова уредба без да съдържат промени по същество в уредбата на обществените отношения, предмет на тези закони, включително някои от измененията се свеждат само до отразяване на промени в наименования на административни структури. Имайки предвид изложеното, твърдението на искателите, че законодателните промени, направени с оспорените разпоредби „не само, че не произтичат от общия дух, общите принципи, целите и предмета на законопроекта (изискване, утвърдено от Конституционния съд в негово Решение № 7/2005 г.), но и нямат никаква пряка връзка и пряко отношение към този общ дух, общи принципи, предмет и цели на ЗБНЗОК за 2019 г.“, не може да бъде сподделено.

В случая няма основания да се твърди несъответствие с нормите на чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията. Законопроектът за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. е одобрен с Решение № 766 на Министерския съвет от 2018 г. и е внесен от правителството в Народното събрание на 29 октомври 2018 г.

(№ 802-01-45), съответно бюджетът на касата е приет със закон от Народното събрание. Що се касае до доводите на искателите, базирани на формалния характер на бюджетните закони и на тяхното ограничено във времето действие, то същите, както вече сме посочили по-горе, със съответните аргументи от решения на Конституционния съд (т. 1), са неотнормими към оспорваните разпоредби.

3. По искането на 66 народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от ПЗР на ЗБНЗОК за 2019 г., като противоречащи на конституционните правила на законодателния процес – чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията и на категорично утвърдения в конституционноправната доктрина и практика на парламентаризма.

Искателите развиват и тезата за несъответствие на разпоредбите с нормите на чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от основния закон, както и с фундаменталния принцип на публичността на парламентарното управление, изведен от чл. 1, ал. 1 от Конституцията и категорично утвърден в конституционноправната доктрина и практика на парламентаризма.

По отношение на процедурата по приемането на законите е необходимо да се отчита обстоятелството, че конституционната уредба е пестелива. Отношенията са подробно уредени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), който е особен подконституционен акт, приеман въз основа на самата Конституция (чл. 73 от Конституцията).

Конституционният съд многократно се е произнасял по правилото за задължителните две гласувания за всеки законопроект в следния смисъл: двете "четения" са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. Освен в пленарната зала обаче законопроектите се обсъждат и гласуват и в постоянните комисии на Народното събрание.

След като на първо четене законопроектът бъде обсъден и приет в неговата цялост, народните представители имат възможност да предлагат изменения и допълнения по законопроекта. Тази фаза не е спомената изрично в Конституцията, но без възможността законопроектът да бъде изменен и допълван, второто четене в пленарната зала би загубило своя смисъл. Според ПОДНС предложенията на народните представители се обсъждат в постоянната комисия, която е "водеща" по конкретния законопроект, включват се в нейния доклад за второ четене, обсъждат се и в пленарна зала и се гласуват.

Разпоредбата на чл. 85, ал. 1 от Закона за публичните финанси изрично предвижда, че законопроектите за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване

и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса се разглеждат по реда, определен с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. В алинея втора на същата разпоредба е определено, че комисията отговаряща за бюджета, при разглеждането на тези законопроекти обобщава становищата на постоянните комисии на Народното събрание и предложенията на народните представители и се произнася по тях при запазване на предложеното от Министерския съвет бюджетно салдо в законопроектите за бюджетите по ал. 1.

По силата на чл. 83, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание народните представители могат да правят писмени предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект или изработения общ законопроект съгласно чл. 81, ал. 2 от правилника в 7-дневен срок от приемането му, съответно от предоставянето му на народните представители, които се аргументират. Предложенията се отправят чрез председателя на Народното събрание до председателя на водещата комисия и се вписват в публичен регистър на Народното събрание. По изключение Народното събрание може да реши този срок да бъде удължен най-много с три седмици или намален, но не по-кратък от три дни.

Законопроектът за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. е внесен от Министерския съвет в Народното събрание на 29 октомври 2018 г. и е заведен под № 802-01-45. Законопроектът е разпределен на три постоянни комисии на Народното събрание – Комисията по бюджет и финанси като водеща комисия, Комисията по здравеопазването и Комисията по икономическа политика и туризъм като участващи комисии. Следва да се отбележи обстоятелството, че в преходните и заключителни разпоредби на внесения от Министерския съвет законопроект за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. се съдържат параграфи, с които са предвидени изменения и/или допълнения във всички закони, които впоследствие са променени с приетия от Народното събрание закон, т.е. не намира основание твърдението на искателите за липсата на пряка връзка с принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене.

По информация от интернет страницата на Народното събрание, между първото и второто гласуване на законопроекта са постъпили писмени предложения от народни представители, в това число с вносител народния представител г-жа Корнелия Нинова и група народни представители относно второ гласуване на законопроекта за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г., които са касаели и уредбата от преходните и заключителните му разпоредби, предмет на конституционното дело.

Данни от стенограмата от пленарното заседание на 27 ноември 2018 г., на което законопроектът е обсъждан и гласуван на второ гласуване, показва, че постъпилите предложения, вкл. тези на народния представител г-жа Корнелия Нинова и група народни представители, са били обект на разглеждане както от страна на водещата Комисия по бюджет и финанси в нейния доклад (второ гласуване), така и в пленарната зала, като в пленарната зала са проведени и обсъждания по тях, в това число и по предложения за отхвърляне, т.е. публичен дебат е бил проведен, с което принципите на демократичната парламентарна процедура, залегнали в основния закон, не са били накърнени.

Що се касае до наведените от искателите доводи за неспазване на Закона за нормативните актове и указа за неговото прилагане, то същите сами по себе си не могат да обосновават несъответствие с Конституцията, в какъвто смисъл е трайната практика на Конституционния съд.

В мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к. д. № 7 от 2001 г. Конституционният съд е приел, че „Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите на закони между двете гласувания”, както и че „съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане”. Следователно в така установената процедура имплицитно е заложена идеята, че ще има и такива текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта. Това основно положение в съвременния законодателен процес не противоречи на конституционното правило за присмапс на законопроектите на две четения. То се прилага в съчетание с правилото, че такива предложения се обсъждат и гласуват на второ четене, само ако не противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене (чл. 71, ал. 1 ПОДНС), като преценката за наличие или липса на такова противоречие принадлежи единствено на самото Народно събрание. Съдът не се е отклонявал от това разбиране, обективизирано и в Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.; Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г.; Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г.; Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г.; Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6 от 2009 г.; Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г.; Решение № 1 от 2011 г. по к.д. № 22 от 2010 г.

Както е приел Конституционният съд в Решение № 7 от 16.06.2005 г. по конст. д. № 1/2005 г. КС, ако първото четене на един законопроект е стадий, в който той се обсъжда и гласува в цялост, при второто четене се обсъждат и гласуват детайлите, като всяка добавка

или изменение не следва да излиза от общия дух, общите принципи на законопроекта, очертани при първото му гласуване. В този смисъл на своето десето извънредно заседание, състояло се на 27 ноември 2018 г., Народното събрание е обсъдило и гласувало законопроекта на второ гласуване, като са обсъдени само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 83 от ПОДНС и предложенията на водещата комисия, включени в доклада ѝ, като не са обсъдени и гласувани предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

Следва да се има предвид, че всеки закон, уреждащ обществени отношения, свързани с предоставянето на обществени/публични услуги, предполага необходимост от съответстващо финансиране, поради което считаме, че всяка една от оспорените промени е свързана с реализирането на цялостната концепция за оптимизация в сектора на здравеопазването и по-специално за удовлетворяването на очакванията на обществото за достъп до по-качествени здравни услуги, съответстващо на постоянния ръст на разходите за тяхното предоставяне. Очевидно законите в които се правят изменения и допълнения с атакуваните разпоредби са свързани с формирането на здравната политика и в този смисъл имат пряка връзка и намират конкретен израз в бюджета на НЗОК.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията на Република България, да постановите решение, с което да отхвърлите искането на 66-те народни представители от 44-тото Народно събрание за установяване противоконституционността на разпоредбите на § 11, § 12, § 14 - § 29, § 31 - § 42 и на § 43 в частта след израза „1 януари 2019 г.“ от ПЗР на ЗБЗК за ~~2019 г.~~

МИНИСТЪР:

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ