



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№ 445-К1
Дата 17-08-2026 г.

№1029-40-4994 #1 / 17.8.2026 г.

ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

На Ваш № 414/04.08.2026 г.

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ
ОТ НАЦИОНАЛЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ИНСТИТУТ
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ
ВЕСЕЛА КАРАИВАНОВА - НАЧЕВА - УПРАВИТЕЛ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 17/2026 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В Националния осигурителен институт (НОИ) с вх. № 1029-40-4994 от 05.08.2026 г. е получен препис от искане на петдесет и трима народни представители в 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 7, т. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г., с който е създаден чл. 113а от Закона за здравето (ЗЗ), а след влизането му в сила – на чл. 113а от ЗЗ, ведно с препис от Определение на Съда от 04.08.2026 г. по конституционно дело № 17/2026 г.

В изпълнение на предоставената възможност и в определения от Съда срок, изразявам следното становище:

Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ предвижда, че 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.

В искането за обявяване на противоконституционност е застъпена тезата, че разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ противоречи на чл. 4, ал. 1 и 2, чл. 8, чл. 31, ал. 3 и 4, чл. 51, ал. 1 и 3, чл. 56 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ). Твърди се, че оспорената разпоредба не отговаря на изискванията за яснота, предвидимост и вътрешна съгласуваност, които произтичат от принципа на правовата държава, нарушава стабилитета на влезлите в сила актове. Застъпва се тезата, че липсва своевременна и ефективна защита – израз на чл. 56 от Конституцията на Република България, нарушен е принципът на социалната държава и правата на гражданите, както и презумпцията за невиновност.

Националният осигурителен институт не споделя направеното искане за обявяване на противоконституционност, счита че оспорваната разпоредба не противоречи на Конституцията на Република България, тъй като осигурява баланс между защитата на публичния ресурс и правата на гражданите. Тя е необходима предвид това, че създава възможност от една страна за препятстване неправомерното разходване на средства от държавното обществено осигуряване (ДОО), а от друга страна дава възможност за бързо решаване на случая за лицето, което действително страда от посочените в експертното решение заболявания, когато нередностите в медицинската документация се дължат на недобросъвестни действия на трети лица.

Приемането на разпоредба, която ефективно да гарантира възможността на държавните органи да защитят обществения интерес и да предприемат действия в случаите, когато пред държавен орган в хода на конкретни регламентирани процесуални действия е установено използването на документи с невярно съдържание, неистински или преправени документи, послужили за издаването на акт, въз основа на който се получават плащания и облекчения от държавата и се ползват права по трудови правоотношения е от съществено значение. То не се отрича и от вносителите на искането за обявяване на противоконституционност. Потвърждава се и от обстоятелството, че абсолютно идентичен текст е внесен с № 51-502-01-73 на 08.12.2025 г. от Министерския съвет на Република България в хода на бюджетната процедура по приемането на проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. (§ 6, т. 2 от ПЗР на ЗБДОО за 2026 г.), приет на първо гласуване в зала на 11.12.2025 г. Същата необходимост се потвърждава и от § 1, т. 2 от внесения с № 52-654-01-56 от 04.06.2026 г. проект на Закон за допълнение на Закона за здравето, който предвижда преглед на експертни решения въз основа на оценка на риска.

Конкретните основания, поради които считаме че нормата на чл. 113а от ЗЗ не нарушава принципите, прогласени в Конституцията на Република България са следните:

1. По отношение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, в който е закрепен принципът на правовата държава

Съгласно чл. 4, ал. 1 от КРБ България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

Практиката на Конституционния съд (КС) на Република България, последователно приема, че принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията включва изисквания държавата да създава нови правни механизми, които едновременно гарантират защита на основните права и осигуряват законосъобразно функциониране на публичните системи. Поради това законодателят разполага с широка свобода на преценка при уреждането на обществените отношения, когато това е необходимо за защита на особено значим обществен интерес, стига въведените мерки да са подходящи, необходими и съразмерни.

Поради това и именно правовата държава изисква държавните органи да разполагат с ефективни механизми за противодействие на злоупотребите с публичните средства и за възстановяване на законността, когато административните актове са постановени въз основа на неистински или неавтентични документи.

Този извод е особено видим, когато бъдат проследени същността и функциите на държавното обществено осигуряване. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) държавното обществено осигуряване предоставя обезщетения, помощи и пенсии при:

1. временна неработоспособност;
2. временна намалена работоспособност;
3. инвалидност;
4. майчинство;
5. безработица;
6. старост;
7. смърт.

На основание ал. 2 от същата разпоредба лицата, които подлежат на държавно обществено осигуряване, се осигуряват във:

1. фонд „Общо заболяване и майчинство“ за общо заболяване и майчинство, което включва осигуряването за временна неработоспособност, временно намалена работоспособност и майчинство;

2. фонд „Пенсии“ за инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт;

3. фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ за инвалидност поради общо заболяване, старост и смърт;

4. фонд „Трудова злополука и професионална болест“ за трудова злополука и професионална болест, което включва инвалидност, смърт, временна неработоспособност и временно намалена работоспособност, поради трудова злополука и професионална болест;

5. фонд „Безработица“ за безработица.

Текстът на чл. 2, ал. 3 от КСО предвижда, че за осигурените лица по чл. 4, ал. 1 от КСО се внасят осигурителни вноски в размерите, определени за фондовете „Общо заболяване и майчинство“, „Пенсии“, „Пенсии за лицата по чл. 69“, „Трудова злополука и професионална болест“, „Безработица“ и „Учителски пенсионен фонд“. На основание чл. 2, ал. 4-6 за осигурените лица за трудова злополука и професионална болест се внасят осигурителни вноски в размерите, определени за фонд „Трудова злополука и професионална болест“, за осигурените лица за инвалидност поради общо заболяване, за старост и за смърт се внасят осигурителни вноски в размерите, определени за фонд „Пенсии“, а учителите се осигуряват за старост и в Учителския пенсионен фонд с отделна осигурителна вноска.

Разпоредбата на чл. 3 от КСО прогласява принципите, въз основа на които се осъществява държавното обществено осигуряване, а именно:

1. задължителност и всеобщност на осигуряването;
2. солидарност на осигурените лица;
3. равнопоставеност на осигурените лица;
4. социален диалог при управлението на осигурителната система;
5. фондова организация на осигурителните средства.

Текстовете на чл. 21 – чл. 26б от КСО определят източниците на приходи в съответния фонд, респективно – за какви разходи могат да бъдат използвани натрупаните във фонда суми. Най-общо приходите се набират в основната си част от осигурителни вноски, а се разходват за изплащане на парични обезщетения, помощи и пенсии, в това число и на пенсии за инвалидност поради общо заболяване и пенсии за трудова злополука и професионална болест. Когато натрупаните приходи от осигурителни вноски не са достатъчни, за да покрият размера на дължимите осигурителни плащания, недостигът се покрива от трансфери от държавния бюджет.

Именно цитираните текстове определят характера на осигурителната система като солидарна, разходопокривна система, при която вноските на *всички* осигурени лица се използват за изплащане на осигурителни плащания на *определена група от хора – осигурени лица, за които е настъпил осигурен социален риск*, определен от действащото осигурително законодателство. Поради това е необходимо да бъдат създадени механизми, които ефективно и ефикасно да гарантират спазването на осигурителното законодателство, така че да бъде създаден баланс и защита, както за осигурените лица, така и за публичния интерес. В изпълнение на тази функция и на основание чл. 33, ал. 5, т. 4 от КСО на НОИ е възложено да осъществява контрол по спазване на осигурителното законодателство във връзка с възложените му дейности.

Осигурителното законодателство и по-конкретно нормите на Глава шеста „Задължително пенсионно осигуряване“, Раздел II „Пенсии за инвалидност“, чл. 71 – 79 от КСО, както и Раздел IV „Пенсии, несвързани с трудова дейност“, чл. 90а от КСО, определят изискванията за възникване на правото и изчисляване на размера на пенсиите за инвалидност поради общо заболяване, на пенсиите за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест и на социалната пенсия за инвалидност.

Най-общо, за придобиване право на пенсия за инвалидност е необходимо по надлежния ред, предвиден в Наредбата за медицинската експертиза (НМЕ) и в Правилника за устройството и организацията на работа на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотеки на медицинските експертизи (ПУОРОМЕРКМЕ), чрез постановяване на експертно решение (ЕР) на Териториална експертна лекарска комисия (ТЕЛК) или на Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК) да бъде установено, че лицето е с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане 50 и над 50 на сто, респективно – за социалните пенсии за инвалидност – 70 на сто или повече. Необходимо е също така да бъдат установени датата на инвалидизиране и срокът на инвалидността.

Едва когато бъде установено, че експертното решение е законосъобразно и удостовереният процент трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, дата и срок на инвалидността отговарят на обективната действителност, може да бъде създадена сигурност, че публичните средства са разходвани и се разходват законосъобразно. Поради това и е необходимо да бъдат създадени достатъчно ефективни механизми, които да създават необходимите гаранции за това.

Именно такъв характер има разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ. Тя не урежда автоматична отмяна на експертното решение, нито автоматично прекратяване или отказ от осигурителни права. Законът не допуска извеждане на неблагоприятни правни последици единствено въз основа на факта на образувано наказателно производство. Предпоставката за приложението на нормата е именно в хода на това производство, образувано и водено при прилагане на нормите на Наказателно-процесуалния кодекс, да са установени данни (в зависимост от спецификата на всеки отделен случай), че ЕР е постановено въз основа на документи с невярно съдържание или на неистински, или преправени документи. Дори и тогава последицата не е отнемане на права, каквото би било например автоматичното прекратяване на пенсията. Последицата е единствено започване на административно производство по извършване на нова медицинска експертиза на лицето и то единствено, ако ТЕЛК прецени, че са налице основанията за това. В хода на това производство, посредством извършването на преглед и въз основа на актуална медицинска документация, ще може да бъде извършено непосредствено установяване на действителното здравословно състояние на лицето. Именно въз основа на установеното ще бъде издадено ново експертно решение, срещу което всички заинтересовани страни – лицето, осигурителния орган и другите заинтересовани лица по чл. 112 от ЗЗ, ще могат да упражнят правото си на защита.

Ето защо с приемането на чл. 113а от ЗЗ, законодателят е възприел най-щадящата възможна мярка, която позволява да бъде проверено дали лицето действително страда от посочените в ЕР заболявания, обуславящи определения му процент трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, респективно – дали правилно са определени датата на инвалидизиране и срока на инвалидността.

Тази законодателна конструкция съответства на принципа на пропорционалност, който Конституционния съд приема за елемент на правовата държава. Възприетата мярка е годна, защото позволява да бъде извършена независима медицинска оценка от орган, който разполага с необходимите специални знания и умения.

Тя е необходима, тъй като при наличие на данни за използване на неистински документи липсва по-малко ограничаващо средство, което да гарантира законосъобразното разходване на средствата от ДОО.

Мярката е съразмерна, защото не отнема права автоматично, а предоставя възможност на лицето да представи актуална медицинска документация, да бъде прегледано и да защити правата си в новото производство.

Следва да се отчете и особеното естество на средствата на ДОО. Както бе отбелязано и по-горе, те представляват публичен финансов ресурс, формиран най-общо от задължителни осигурителни вноски и трансфери от държавния бюджет, и предназначен да обезпечава упражняването на социалните права на всички осигурени лица. *Конституционният съд последователно приема, че законодателят е длъжен да гарантира устойчивостта на*

общественоосигурителната система и законосъобразното разходване на публичните средства. Предвид това, държавата не само има право, но и конституционно задължение да предвиди механизми за предотвратяване на неправомерното получаване на осигурителни плащания. Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ изпълнява именно тази функция.

Доказателство за необходимостта от разпоредбата са множеството случаи, при които НОИ, в качеството си на орган, разходващ публичен ресурс за изплащане на пенсии за инвалидност, е уведомяван от органи на досъдебното производство за това, че от извършени в хода на наказателно производство процесуално-следствени действия и събрани доказателства, е установено, че експертни решения на ТЕЛК/НЕЛК са издавани въз основа на неистинска, с невярно съдържание или преправена **първична медицинска документация** (в т.ч., но не само амбулаторни листове, епикризи, различни изследвания и др.).

Като пример може да се посочи постъпилото в НОИ официално уведомление с вх. № 1046-40-2629/04.08.2025 г. от Следствен отдел (СлО) на Софийска градска прокуратура (СГП), че в СлО на СГП се води досъдебно производство № 521/2022 г. по описа на СО-СГП, пр.пр. № 16220/2022 г. по описа на СГП, предишно ДП № 10/2021 г. по описа на СлО в Специализирана прокуратура, пр. пр. № 2298/2020 по описа на Специализирана прокуратура за извършено престъпление по чл. 321, ал. 3, пр. 2, т. 2, вр. с ал. 2 от Наказателния кодекс (НК), образувано, за това че от началото на 2020 г. и към настоящия момент, на територията на Република България, функционира организирана престъпна група по смисъла на чл. 93, т. 20 от НК, с цел да вършат съгласувано в страната престъпления по чл. 301, ал. 1 от НК (пасивен подкуп), като групата е създадена с користна цел. Цитираното досъдебно производство е образувано по повод съмнения за автентичността на представени медицински документи – амбулаторни листове, етапни епикризи, резултати от прегледи в различни кабинети, ЕКГ, медицински направления за ТЕЛК, рентгенови изследвания, ехокардиографии и др. както и заявления-декларации до ТЕЛК чрез РКМЕ и подписи на заявителите, въз основа на които са издадени експертни решения от ТЕЛК, послужили за отпускане на пенсии за инвалидност поради общо заболяване от НОИ на 109 бр. лица от гр. София.

От назначената и извършена по делото комплексна съдебно-графическа и техническа експертиза, е установено, че първичните медицински документи – амбулаторни листове, етапни епикризи, резултати от прегледи в различни кабинети, ЕКГ, медицински направления за ТЕЛК, рентгенови изследвания, ехокардиографии и др. въз основа на които са издадени експертните решения съдържат инкриминирани подписи и печати на лекари и на медицински заведения. При сравнително изследване са установени разлики в размерите, в кодовете, надписите, имената и т.н. между инкриминираните печати и сравнителните отпечатащи, събрани по реда на НПК, като е изведен извод, че инкриминираните печати както на лекари, така и на медицински заведения, не са идентични със сравнителните образци.

При сравнително изследване на инкриминираните подписи със сравнителните образци от подписи на лекарите, събрани по реда на НПК се установяват разлики в транскрипция, степен на обработеност, наклон, размер, форма на движението при изписването на началния елемент, форма на движението при изписването на завършващия елемент. В експертизата изрично е посочено, че установените разлики са съществени, образуват индивидуална съвкупност и според заключението са достатъчни за извода, че инкриминираните подписи и сравнителните образци от подписите на лекарите не са положени от едно и също лице. Отделно от това са налични и инкриминирани подписи на лекари, които са починали, тежко болни или неупражняващи дейност много преди периода, в който организираната престъпна група е действала, поради което обективно невъзможно е те да са полагали подписите върху процесните медицински документи.

Същите изводи са изведени и по отношение на ръкописните текстове и подписите на заявител/законен представител/пълномощник в заявленията-декларации до ТЕЛК чрез РКМЕ.

Тези данни не са били известни нито на органите на ТЕЛК при издаване на експертните решения, нито на пенсионните органи в хода на производството по отпускане на пенсия за инвалидност, в това число и по време на срока за обжалване на експертното решение.

Подобни случаи се наблюдават в гр. Видин, Кърджали, Враца, Пловдив и други градове на България.

Съгласно действащата нормативна уредба на медицинската експертиза видът и степента на увреждането, респективно – видът на трайно намалената работоспособност се определят въз основа на представената медицинска документация, обективизираща степента на увреждане и функционален дефицит на заболялия орган и/или система и **само в ограничени, изчерпателно изброени случаи, при издаването на ЕР се извършва клиничен преглед.** Поради това, след като ЕР се издава въз основа на медицинската документация, а в досъдебното производство са събрани достатъчно данни, че тази документация е неистинска или с невярно съдържание, неминуемо възникват съмнения за правилността на издаденото ЕР. Това от своя страна налага извършване на нова медицинска оценка на лицето от компетентен медицински орган, който разполага с нужните специални знания и умения за извършване на оценка на работоспособността въз основа на актуална медицинска документация и непосредствен преглед.

Видно от горното, приемането на чл. 113а от ЗЗ е обусловено от съществуващ нормативен дефицит при хипотезата, при която след издаване на ЕР на ТЕЛК/НЕЛК, включително и след приключване на производството по неговото обжалване, в рамките на образувано наказателно производство, се установяват данни, че ЕР е издадено въз основа на документи с невярно съдържание, неистински или преправени документи.

До приемането на специалната разпоредба в действащата правна уредба не е предвиден ефективен и приложим механизъм, чрез който в такава хипотеза да бъде извършена нова медицинска експертиза на лицето и да бъде установено дали то действително отговаря на медицинските критерии за определяне на този процент трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, съобразно съответното заболяване/заболявания, посочени в ЕР. Проблемът не се свежда до липсата на обща възможност за контрол върху ЕР. Съществуващите общи правни механизми се оказват неприложими или недостатъчни именно поради специфичната хипотеза, която законодателят е предвидил – установяване на компрометирана доказателствена основа на ЕР в хода на наказателно производство.

До този момент установената административна и съдебна практика е, че констатациите на разследващите органи, в т.ч. изготвените в досъдебното производство експертизи, независимо че са назначени и изготвени по реда на НПК от вещи лица със специални знания и умения, отговорящи на множество законови изисквания, нямат характера на ново доказателство или ново обстоятелство по смисъла на чл. 99, т. 2 от АПК, от което зависи издаването на експертното решение. Тоест, не се приемат материалите и експертизите, извършени в рамките на наказателното производство като достатъчно основание за възобновяване на производството, изменение или отмяна на ЕР, с аргумент, че експертизите са назначени и извършени в друго, различно от административното производство.

Изцяло в този смисъл е например отказ на НЕЛК да възобнови производство по чл. 99 от АПК, обективиран в писмо с изх. № 1- 5572/06.06.2023 г. Отказът е обжалван пред АС – Видин, който с определение № 255-РЗ/27.06.2023 г. по адм. д. № 140/2023 г. е отхвърлил жалбата. Мотивите на първоинстанционният съд са, че „експертното заключение, което е обективирано в протокол № Гс-09, правилно не е възприето от органа като нововъзникнало доказателство или обстоятелство по смисъла на чл. 99, т. 2 от АПК. Под „нови обстоятелства от съществено значение“ следва да се разбират такива факти от действителността, които

имат значение на юридически или доказателствени факти спрямо спорното правоотношение. Тези факти трябва да са нови, да не са били част от установените факти при издаването на акта. Писмените доказателства като основание за отмяна може да са новооткрити, но да не са могли да бъдат известни на страната в административното производство. Не са налице данни амбулаторния лист да е определен като неистински документ с влязъл в сила съдебен акт, за да бъде изключен от доказателствата по преписката във връзка с издаването на ЕР на ТЕЛК.“

Определението е обжалвано пред ВАС с частна жалба, като с определение № 9920/19.10.2023 на ВАС по адм.д. № 8478/2023 г. е оставено в сила определението на АС-Видин с аргумент, че заключението на вещото лице - графолог законосъобразно не е било ценено за нуждите на производството по чл. 100 и сл. АПК като ново обстоятелство и ново писмено доказателство от НЕЛК и първоинстанционния съд, тъй като не установява факти с правно значение за спорното правоотношение, а има значение за оценката на такива, за която са необходими специални знания...“.

С подобни аргументи, че заключения на назначени в наказателно производство експертизи не могат да обвържат административният съд с доказателствената си сила са решение № 7633 от 09.07.2025 г. на ВАС по адм. д. № 9715/2024 г., Решение № 5716/02.06.2025 г. на ВАС по адм. д. № 9290/2024 г., Решение № 982/08.07.2024 г. на АС – Видин по адм. д. № 311/2024 г. и др.

На следващо място, в описаната хипотеза на използване на инкриминирана първична медицинска документация за издаването на експертно решение, разследването, като правило, не е насочено нито към страната, нито към административния орган – ТЕЛК/НЕЛК, а към трети лица – издателите на първичната медицинска документация и/или организатори на престъпна група. Поради това ограничено е и приложението на чл. 99, т. 3 от АПК, който изисква по надлежния съдебен ред да бъде установено престъпно деяние на страната (освидетелстваното лице), на нейния представител или на административния орган (ТЕЛК/НЕЛК), което да е дало отражение върху решаването на въпрос предмет на административното производство.

Отделно от това, практиката показва, че възможността за възобновяване на административно производство по чл. 99 от АПК не осигурява необходимото правно решение във всички случаи. При липса на предпоставки по съответните точки на чл. 99 от АПК или при преценка, че конкретни обстоятелства не попадат в приложното поле на института на възобновяването, влязлото в сила ЕР остава в сила, независимо че впоследствие са възникнали или са станали известни обстоятелства, които поставят под съмнение не само достоверността на документите въз основа на които е издадено ЕР, но и верността на отразените в него факти.

Нещо повече – прилагането на общите способности за възобновяване на административното производство може да бъде ограничено и от предвидените в АПК кратки преклузивни срокове - три месеца от узнаване на обстоятелството, което служи за основание за отмяна или изменение на административния акт, но не по-късно от една година от възникване на основанието. При изтичането на тези срокове, възможността за възобновяване на административното производство по този ред е преклудирана. Именно тези хипотези разкриват необходимостта от нормата на чл. 113а от ЗЗ.

На следващо място, предвиденото в действащото осигурително законодателство спиране на изплащането на пенсия за инвалидност поради общо заболяване по реда на чл. 95 от КСО не представлява решение на проблема. Спирането има временен и обезпечителен характер, както се възприема в редица решения на административните съдилища и ВАС, и не може да замести производството по медицинската експертиза, нито да доведе до издаване на ново ЕР. В практиката си административните съдилища отменят разпореждания за спиране изплащането на пенсията не поради липсата на основание за това, а поради обстоятелството, че с оглед продължителността на наказателното производство, спирането е продължило извън разумен срок. Поради това, дори когато е приложена тази мярка, тя не дава окончателен отговор на въпроса дали лицето действително отговаря на медицинските критерии за съответните права.

Не следва да се забравя също така, че ЕР на ТЕЛК е основание не само за изплащане на пенсии, но и за други социални плащания, данъчни облекчения, необходимост от трудоустрояване, платен годишен отпуск с увеличена продължителност и други привилегии, поради което в интерес на всички публични системи, както и на работодателите е да бъде гарантирана неговата законосъобразност.

С оглед на горното, може да се направи обоснован извод, че чрез приемането на разпоредбата на чл. 113а от 33 законодателят е създал необходимия механизъм, който да съчетава два легитимни интереса – от една страна, защита и стабилитет на административните актове и правна сигурност на гражданите, а от друга – недопустимост на продължаващото действие на ЕР, чиято фактическа и медицинска основа е поставена под съмнение вследствие на данни за използване на документи с невярно съдържание, неистински или преправени документи, послужили за неговото издаване. Именно поради това чл. 113а от 33 не предвижда автоматично обезсилване на ЕР, автоматично прекратяване или автоматично лишаване на лицето от признати права. Законодателят е избрал далеч по-бърз и щадящ за лицата механизъм – извършване на медицинско освидетелстване, въз основа на актуална медицинска документация и медицински преглед. По този начин законът не предпоставя за установено, че първоначалното ЕР е неправилно. Той приема единствено, че при наличието на законови определени предпоставки съществува достатъчно основания за нова медицинска оценка.

Липсата на такава специална разпоредба би могла да доведе до обратния на преследваният от закона резултат, а именно: експертно решение да продължи да поражда правни последици, включително и такива за сметка на публичните средства, въпреки наличието на данни, че неговата доказателствена основа е компрометирана и именно това би противоречало на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

С оглед изложеното нормата на чл. 113а от 33 се явява годна и необходима мярка, съответстваща на принципа на пропорционалност и съразмерност. Тя реализира, а не нарушава принципа на правовата държава.

Неоснователно е и твърдението, че използваното от законодателя понятие „данни“ е неопределено и поради това противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от КРБ.

На първо място, понятието „данни“ е утвърдено понятие, широко използвано в българското законодателство, включително и в наказателния, административния и гражданския процес, независимо от това, че законът не съдържа легална дефиниция за него. Това не създава противоконституционност, доколкото неговото съдържание се извежда от контекста на конкретната правна уредба.

В чл. 113а от 33 законодателят не е използвал понятието „данни“ самостоятелно, а го е поставил в ясно определена фактическа и процесуална рамка. Законът изисква данните да бъдат установени в хода на вече образувано наказателно производство за престъпление, извършено при или по повод издаването на ЕР на ТЕЛК или на НЕЛК. Следователно, не става въпрос за предположения, сигнали, анонимни твърдения или субективни съмнения на административен орган, а за информация, събрана в рамките на процес, уреден подробно в НПК, с предвидените в закона доказателствени средства и при спазване на процесуалните гаранции за събиране и проверка на доказателствата, както и за защита на правата на участниците в това производство.

Съдържанието на понятието е допълнително конкретизирано от самата разпоредба. Законът не визира всякакви данни, а единствено данни, че ЕР е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или на неистински, или преправени документи. Това са утвърдени правни понятия, чието съдържание е добре известно в българското законодателство. По този начин законодателят е ограничил приложното поле на нормата до ясно определен кръг случаи.

Практиката на КС последователно приема, че Конституцията на Република България не изисква законът да съдържа легална дефиниция на всяко използвано понятие. Достатъчно е нормата да позволява чрез общоприетите способи на правното тълкуване да бъде установено нейното съдържание и да не предоставя неограничена свобода на административния орган. Именно такава е настоящата хипотеза.

Националният осигурителен институт няма право да преценява дали документите са неистински или с невярно съдържание. Институтът не извършва разследваща дейност, не преценява доказателствена сила и доказателствена стойност на документите и не прави наказателноправни изводи. Неговото задължение възниква само когато в рамките на вече образувано наказателно производство компетентните органи са установили данни за посочените в закона обстоятелства и се изразява в сезирането на надлежния орган – ТЕЛК.

Идентични са съображенията и по отношение на твърденията, касаещи формулировката „престъпление при или по повод издаване на експертно решение на ТЕЛК или на НЕЛК“. Словосъчетанието „при или по повод“, подобно на понятието „данни“, представлява утвърдена юридическа формулировка, която законодателят използва в редица нормативни актове за обозначаване функционалната връзка между определено поведение и изпълнението на конкретна дейност или правомощие. Съдържанието му е изяснено както в правната теория, така и в съдебната практика и не поражда неяснота относно приложното му поле.

Изразът „при или по повод издаване на ЕР“ очертава достатъчно ясно необходимата функционална връзка между престъпното деяние и административната дейност по издаване на ЕР. В приложното поле на нормата попадат само онези престъпления, които имат отношение към процеса на издаване на ЕР и могат да поставят под съмнение достоверността на документите, въз основа на които е издадено то и в този смисъл – достоверността на изводите и решенията, взети въз основа на тях. Именно затова законодателят е предвидил и допълнително ограничение – в хода на наказателното производство следва да са установени данни, че ЕР е издадено въз основа на документи с невярно съдържание, неистински или преправени документи. По този начин приложното поле на разпоредбата е стеснено до случаи, при които съществува пряка връзка между предмета на наказателното производство и достоверността на медицинската експертиза.

Разпоредбата не цели да въведе нов състав на престъпление или да определи елементите на наказателната отговорност. Въпросът дали е извършено престъпление, неговата правна квалификация и лицето, което го е извършило, се решават единствено по реда на НК и НПК от компетентните органи на досъдебното производство и съда. Член 113а от ЗЗ единствено използва обективни констатации, установени по реда на процесуалния закон в хода на образувано наказателно производство за престъпление, свързано с издаването на ЕР, като процесуална предпоставка за започване на административно производство по преосвидетелстване на лицето.

Именно поради това обстоятелството дали наказателното производство е приключило с осъдителна или оправдателна присъда и дали е прекратено не е от значение за установяване здравословното състояние, респективно процента трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, доколкото то може да се води срещу различно лице. Не по-малко важно – при ЕР с пожизнен срок на инвалидността абсолютната давност за погасяване на наказателната репресия ще изтече далеч по-рано от срока на експертното решение.

Според трайната практика на КС принципът на правовата държава не изисква абсолютна казуистичност на законовата уредба. Конституционното изискване е правната норма да позволява предвидимост на правните последици чрез общоприетите способи на тълкуване и да не създава възможност за произволно прилагане. Ето защо, законодателят не е длъжен да изброява изчерпателно всички възможни престъпления, които могат да бъдат извършени във връзка с издаването на ЕР. Подобна законодателна техника би била практически невъзможна и би ограничила необосновано приложното поле на разпоредбата.

Разпоредбата на чл. 113а от 33 ясно определя процесуалната предпоставка – образувано наказателно производство, функционалната връзка между престъплението и издаването на ЕР, допълнителното условие – установени данни, че ЕР е издадено въз основа на документи с невярно съдържание, неистински или преправени документи, правната последица – изпращане на ЕР до компетентната ТЕЛК чрез РКМЕ за ново освидетелстване.

Неоснователно е твърдението, че разпоредбата на чл. 113а от 33 е противоконституционна, тъй като не посочва изрично органа и процесуалния акт, с който се установява наличието на предпоставките за нейното приложение.

Нормата следва да се тълкува систематично, а не изолирано. Законодателят е предвидил, че предпоставките възникват „в хода на образувано наказателно производство“. Следователно, нормата не създава самостоятелен ред за установяване на тези обстоятелства, а препраща към вече съществуваща правна уредба на наказателния процес. Именно НПК определя компетентните органи, техните правомощия и процесуалните актове, които се постановяват в досъдебна и съдебна фаза на наказателното производство.

Не съществува конституционно изискване всяка правна норма да посочва изрично конкретния процесуален акт, който удостоверява настъпването на релевантен юридически факт. В множество случаи законодателят използва препращаща законодателна техника към други производства, без да преповтаря уредбата им. Това не нарушава принципите на правната сигурност и предвидимост, доколкото съответното производство е подробно регламентирано в друг закон.

Употребата на израза „в хода на образувано наказателно производство се установи“ означава, че законодателят не е обвързал приложението на нормата с постановяването на определен процесуален акт – например протокол от експертиза, привличане на обвиняем, изготвяне на обвинителен акт и др. Това е законодателно решение, което е обусловено от различния предмет на производството по чл. 113а от 33.

Целта на разпоредбата не е да реализира наказателна отговорност, а своевременно да бъде проверена медицинската обоснованост на ЕР, когато в наказателното производство са събрани данни, които поставят под съмнение достоверността на документите, въз основа на които е издадено ЕР.

Конституционният съд многократно приема, че една правна норма не може да бъде обявена за противоконституционна само защото допуска повече от едно тълкуване. Когато е възможно тя бъде тълкувана в съответствие с КРБ чрез систематичното ѝ свързване с други нормативни актове, съдът следва да предпочете именно това тълкуване.

Ето защо липсата на конкретно посочен орган и процесуален акт не води до противоконституционност на разпоредбата.

Неоснователни са твърденията, че чл. 113а от 33 противоречи на Конституцията, тъй като не поставя изисквания за същественост, причинна връзка и отношение на лицето към твърдяното деяние.

Както бе посочено и по-горе, на основание чл. 62 от НМЕ, при определяне процента трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане би следвало да се вземе предвид цялата медицинска документация, налична за лицето. Отделно от това, съгласно чл. 63, ал. 1 от НМЕ установеното увреждане, стадият на неговото развитие и обусловеният функционален дефицит се съобразяват със съответната отправна точка съгласно приложение № 1. На основание ал. 2, когато установеното увреждане не е посочено като отправна точка в приложение № 1, но обуславя значителен функционален дефицит, за критерий се взема най-близката по съдържание точка, като в експертното решение се вписва „във връзка с точка ...“ и се прави подробна обосновка. Съгласно чл. 63, ал. 3 от НМЕ при наличие на множествени увреждания, посочени като отправни точки в приложение № 1, процентът на трайно намалената работоспособност (вида и степента на увреждане) се определя по Методиката за

прилагане на отправните точки за оценка на трайно намалената работоспособност (вида и степента на увреждане) в проценти съгласно приложение № 2.

То предвижда, че когато са налице няколко увреждания, за всяко от които в отправните точки за оценка на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане е посочен отделен процент, оценката на трайно намалената работоспособност/вид и степен на увреждане се определя, като към най-високия процент по съответната отправна точка на най-тежкото (водещото) увреждане и ако той не е 100 на сто, се прибавят 20 на сто от сбора на процентите на останалите съпътстващи увреждания. В случай на определена 100 на сто трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане по съответната отправна точка на най-тежкото (водещото) увреждане съпътстващите увреждания не се добавят в оценката, но се изписват в мотивната част на експертното решение заедно със съответната отправна точка и процент.

Видно от горното, доколкото оценката зависи от всички представени документи, от това дали лицето е с едно или с повече увреждания, от тежестта на самите увреждания, обективно невъзможно е да бъде предпоставено дали и кой документ е от съществено значение за оценката на работоспособността. Право на пенсия за инвалидност възниква, когато лицето е с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане 50 и над 50 на сто, респективно - 71 и над 71 на сто за социалните пенсии за инвалидност. Поради това, особено при множество увреждания, дори въз основа на един документ да се припада малък процент при сумирането по чл. 63 от НМЕ, това може да доведе до преминаване на нормативната граница за придобиване право на пенсия и да е разликата между това дали лицето ще има право на пенсионно плащане или не. Именно поради това не може да бъде въведен критерий за „същественост.“

С оглед отношението на лицето – възможно е документите с невярно съдържание да са съставени или използвани от други лица – медицински специалисти, длъжностни лица или трети лица, без освидетелстваното лице да има каквото и да е участие в това поведение. В подобна хипотеза общественият интерес налага да бъде проверена медицинската обоснованост на ЕР, независимо от това кой носи наказателна отговорност за евентуално престъпление. Обвързването на новото освидетелстване с доказване на виновно участие на освидетелстваното лице би лишило разпоредбата от практическа ефективност и би препятствало изпълнението на целта ѝ – да гарантира, че права от системата на ДОО се упражняват въз основа на законосъобразно установени от съответните компетентни органи медицински факти, от лица които имат право на пенсии за инвалидност

Неоснователно е и твърдението за липса на причинна връзка. Както се посочи по-горе, такава връзка е изрично въведена. Разпоредбата се прилага единствено, когато в наказателно производство са установени данни, че ЕР е издадено именно въз основа на документи с невярно съдържание, неистински или преправени документи. Законът изисква пряка функционална и фактическа връзка между опорочените документи и издаването на ЕР. При липса на такава връзка предпоставките за прилагането на чл. 113а от ЗЗ не са налице.

Неоснователно е твърдението, че препращането към чл. 115, ал. 1 от КСО създава неяснота относно срока, в който НОИ следва да изпрати ЕР по реда на чл. 113а от ЗЗ. Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не препраща към чл. 115, ал. 1 от КСО с цел да установи процесуален срок за извършване на административно действие, а за да определи времевия предел, в който предоставеното на НОИ правомощие може да бъде упражнено и производството по чл. 113а от ЗЗ да бъде иницирано. Подобна законодателна техника е широко използвана в действащото законодателство. В редица случаи законът препраща към давностни или преклузивни срокове не за да уреди продължителността на отделно процесуално действие, а за да определи периода, през който съответното материално или процесуално право може да бъде упражнено.

В този смисъл, препращането към чл. 115, ал. 1 от КСО изпълнява ограничителна функция, като гарантира, че възможността за изпращане на ЕР не е безсрочна, а е поставена

в ясни времеви рамки, съответстващи на срока, в който могат да бъдат търсени неправомерно получени осигурителни плащания.

Поради това не може да се възприеме, че препращането към чл. 115, ал. 1 от КСО нарушава принципа на правовата държава.

Неоснователни са твърденията, че в нормата на чл. 113а от ЗЗ не са уредени правните последици на новото произнасяне. Новото ЕР не представлява различен вид административен акт, а е експертно решение по смисъла на Закона за здравето и Наредбата за медицинска експертиза и попада под общия правен режим на всички експертни решения относно обжалването, влизането в сила, правните последици, които различни специални закони – Кодекса за социално осигуряване, Закона за хората с увреждания, Закона за здравното осигуряване, Закона за данъците върху доходите на физическите лица и други, свързват с него. Ето защо не е необходимо тези последици повторно да се уреждат в чл. 113а от ЗЗ, тъй като те произтичат пряко от общата правна уредба. Това е израз на принципа на системност на законодателството и не може да представлява основание за противоконституционност на разпоредбата.

По отношение твърденията, че използването на актуална медицинска документация не установява непременно историческия факт:

Както беше посочено по-горе, основание за изплащане на пенсия за инвалидност е установена **трайно** намалена работоспособност/вид и степен на увреждане над определен процент. На основание § 1, т. 35 от Допълнителните разпоредби на Закона за здравето, трайно намалена работоспособност е състояние, при което поради **хронично** травматично или нетравматично **увреждане (болест)** лицето е с ограничена работоспособност във връзка с **траен функционален дефицит на съответен увреден орган или система**. На основание чл. 69, ал. 1 от НМЕ срокът на експертното решение може да е от една до три години в зависимост от характера на увреждането, динамиката на неговото развитие и възможностите за възстановяване. Съгласно ал. 4 при дефинитивни състояния без възможност за пълно или частично възстановяване се определя пожизнен срок на инвалидността.

След като в чл. 113а от ЗЗ е предвидено, че възможността може да бъде използвана само по отношение на валидни ЕР, това би означавало, че при решенията със срок на инвалидността по чл. 69, ал. 1 от НМЕ, процентът на трайно намалената работоспособност е установен преди най-много 3 години. Когато се касае за пожизнено ЕР по дефинитивно състояние, житейски логично и правно очаквано е това състояние да съществува и да може да бъде установено впоследствие, независимо кога е издадена медицинската документация. По аналогичен начин, след като пенсия за инвалидност се следва именно при трайни увреждания на органи или системи, ако тези увреждания действително съществуват или съществуват следи от тях, те ще могат да бъдат установени и с актуална медицинска документация.

Поради това и не е налице основателно твърдението, че актуалната медицинска документация не установява историческия факт на заболяването.

Неоснователно е оплакването и срещу началния момент на действието на разпоредбата. Конституцията на Република България не съдържа изисквания всяка законова промяна да бъде съпроводена с преходен период. Нещо повече – възприетото законодателно решение отговаря на общото изискване на чл. 5, ал. 5 от Конституцията, а именно, че нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок.

Изборът на момента на влизане в сила е въпрос на целесъобразност и принадлежи на Народното събрание.

Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ се прилага само за експертни решения, чийто срок на валидност не е изтекъл. Това означава, че самият закон съдържа материално ограничаване на приложното ѝ поле. Законодателят е изключил възможността да бъдат засягани експертни решения с изтекло действие и по този начин е ограничил намесата само до правоотношения, които продължават да произвеждат правни последици. Това е съществена гаранция за правна

сигурност и допълнително показва, че незабавното влизане в сила на нормата е съобразено с принципа на пропорционалност.

2. По отношение твърденията за нарушаване на стабилитета на влезлите в сила актове и принципите по чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от КРБ

Относно твърденията за нарушаване на стабилитета на влезлите в сила актове.

Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не предвижда отмяна, изменение, обезсилване или преразглеждане на влязло в сила ЕР, а урежда производство по медицинско освидетелстване, основано на актуалното здравословно състояние на лицето, което завършва с нов индивидуален административен акт – експертно решение.

ЕР има специфичен правен характер и двойко значение. То не установява окончателно и непроменимо едно правно положение, а удостоверява здравословното състояние на лицето за определен период и поради това законът поначало допуска последващи освидетелствания, преосвидетелствания и издаване на нови експертни решения, както и възможност лицето да поиска преосвидетелстване преди изтичане на срока на предходно ЕР поради множество причини, дори когато ЕР е потвърдено с влязло в сила съдебно решение. Поради това и разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не въвежда изключение от принципа на стабилност, а урежда специална хипотеза, продиктувана от наличие на данни, че първоначалната медицинска експертиза е могла да бъде компрометирана чрез използване на документи с невярно съдържание, неистински или преправени документи. Именно спецификата на ЕР оправдава този законодателен подход.

Неоснователни са твърденията, че чл. 113а от ЗЗ не урежда съотношението с чл. 99, т. 3 и т. 4 от АПК и заобикаля общия ред по АПК. Член 113а от ЗЗ има различен предмет и различни правни последици, поради което между двете производства не съществува конкуренция, която да изисква чл. 113а от ЗЗ изрично да урежда съотношението си към чл. 99, т. 3 и т. 4 от АПК.

Неоснователни са твърденията в искането, че чрез чл. 113а от ЗЗ законът предоставя на администрацията път да обезсмисли резултата от приключил съдебен контрол на ЕР.

Когато експертното решение е било обжалвано по съдебен ред и съдът се е произнесъл с влязъл в сила съдебен акт, този съдебен акт запазва пълното си правно действие. Съдебният контрол върху ЕР има за предмет неговата законосъобразност и правилност в рамките на конкретно производство въз основа на фактите и доказателствата, които са били предмет на разглеждане от съда. Производството по чл. 113а има различен предмет. То не поставя въпросът дали съдът правилно е решил спора по ЕР, нито допуска преразглеждане на съдебния акт, а е насочено към извършване на медицинска оценка при наличие на нова, специално предвидена от закона предпоставка.

Същественото тук е, че тези обстоятелства стават известни или се установяват след приключване на административното и съдебно производство по първоначалното експертно решение. В такъв случай тяхното последващо установяване представлява нов юридически факт, който не е бил предмет на приключилия съдебен спор. Следователно, не е налице повторно разглеждане на вече решен със сила на съдебно решение спор. Предметът на новото производство е различен и възниква въз основа на нови фактически обстоятелства. Това разграничение е особено важно при ЕР. Съдебното решение по жалба срещу експертно решение не установява за неопределено време и при всички бъдещи обстоятелства медицинското състояние на лицето.

Ето защо, не може да се приеме, че администрацията получава възможност да заобиколи влязлото в сила съдебно решение. Съдебното решение продължава да бъде задължително. Единствено се създава възможност за ново произнасяне по въпроса за актуалното здравословно състояние на лицето при наличието на законово определените предпоставки. В подкрепа на този извод е и действащото законодателство. Съгласно

разпоредбата на чл. 56 от ПУОРОМЕРКМЕ лицата или законните им представители/упълномощени от тях лица подават заявление-декларация по образец в РКМЕ за освидетелстване; за редовно преосвидетелстване; преосвидетелстване, когато се иска промяна на датата на инвалидизирането, срока на инвалидизирането, противопоказаните условия на труд или причинната връзка; за предсрочно преосвидетелстване за влошено или подобро състояние; за преосвидетелстване по повод социални придобивки и други поводи, предвидени в нормативни актове. Никъде в текста не се поставя изискване заявлението за преосвидетелстване да бъде подадено и самото преосвидетелстване да бъде извършено след изтичането на срока на предходното експертно решение. Никъде не се поставя ограничение, че предсрочно преосвидетелстване може да бъде поискано, само когато не е налице влязло в сила съдебно решение по повод оспорване на предходното ЕР. Тъкмо напротив – законодателството задължава Регионалната здравна инспекция да уведомява служебно лицата за необходимостта от редовно преосвидетелстване не по-късно от 4 месеца преди изтичане на определения в експертното решение срок на трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане. При активно поведение на лицето при подаване на заявлението и при спазване на срока за произнасяне от органите на медицинската експертиза това реално би означавало, че новото ЕР на ТЕЛК ще бъде постановено преди изтичане на срока на предходното.

При това положение не е налице нарушение на принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията на Република България. Административният орган не упражнява съдебна функция и не преразглежда съдебния акт.

Обратното разбиране би означавало, че влизането в сила на съдебното решение относно едно ЕР блокира всяка бъдеща медицинска оценка на лицето за срока на валидност на ЕР, дори когато ново експертно решение е постановено преди изтичане на старото по искане на лицето, дори и в хипотезата на влошено здравословно състояние.

Относно чл. 117, ал. 2 от КРБ (принципа на независимост на съдебната власт)

Неоснователни са твърденията, че разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ нарушава принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от КРБ и принципа на независимост на съдебната власт, прогласен в чл. 117, ал. 2 от КРБ.

В решение № 6 от 22.04.1993 г. по к. д. № 4/1993 г. Конституционният съд определя, че правното и политическото съдържание на термина „разделение на властите“ се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите.

Както многократно се посочи, НОИ не извършва медицинска експертиза, не отменя ЕР и не разрешава въпроси, свързани с наказателното производство. Институтът изпълнява единствено законово възложеното му процесуално действие – да сезира органите на медицинската експертиза ТЕЛК чрез РКМЕ. Органите на досъдебното производство осъществяват разследване в рамките на образуваното наказателно производство, а медицинската експертиза се извършва единствено от органите на медицинската експертиза. Съдебният контрол върху експертните решения остава непроменен и извършва от административните съдилища.

С оглед изложеното, разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не нарушава конституционно установените принципи, няма смесване на компетентности между отделни власти и органи, нито по какъвто и да било начин се нарушава независимостта на съдебната власт.

3. По отношение на твърдението за противоречие с чл. 51, ал. 1 и ал. 3, чл. 4, ал. 2 и принципа на социалната държава

Съгласно чл. 51, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България гражданите имат право на обществено осигуряване и социално подпомагане, като лицата с физически и

психически увреждания, се намират под особена закрила на държавата и обществото. В чл. 4, ал. 2 от Конституцията е уредено основното начало, че Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

По отношение на разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не може да се твърди, че е налице противоречие или ограничаване упражняването на право на общественото осигуряване (чл. 51, ал. 1 от Конституцията), нито, че се създава заплахата от нарушаване на основно начало, възприето в Конституцията.

В чл. 51, ал. 1 от Конституцията на Република България е прогласено като основно право на гражданите правото на общественото осигуряване и социално подпомагане, без да се указва реда, начина, принципите и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане. Конституционният законодател е оставил тези въпроси за отговор от закона. Обществените отношения по задължителното пенсионно осигуряване се уреждат с Кодекса за социално осигуряване. Законодателят преценява по целесъобразност каква система за общественото осигуряване да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните норми. Законодателят е компетентен да даде едно или друго конкретно разрешение по целесъобразност, стига то да не е в несъответствие с принципи и изисквания на основния закон. В този смисъл са постановени и решения на Конституционния съд - № 12 от 25.09.1997 г. по к. д. № 6 от 1997 г., решение № 21 от 15.07.1998 г. по к. д. № 18 от 1997 г., обн., ДВ, бр. 83 от 21.07.1998 г.

При разглеждане на въпроса за правото на общественото осигуряване следва да се има предвид, че общественото осигуряване е системата за материално осигуряване на гражданите, когато в резултат на предвидени в закона причини те не могат да придобиват средства за издръжката си срещу личен труд. Общественото осигуряване е система за взаимопомощ и солидарност, чрез която се защитава общия интерес, като от набирания вноски на всички осигурени се обезпечава материалната защита на изпадналите в нужда членове на общността поради настъпването на определени осигурени рискове (болест, злополука, старост, смърт и др.). Тази система на общественото осигуряване съчетава от една страна личния принос – чрез участие с осигурителни вноски в набирането на средствата по осигурителните фондове и обществена солидарност – ползване на натрупаните по тези осигурителни фондове средства от отделни граждани под формата на осигурително плащане, в случая – пенсия.

Общественото осигуряване предоставя материални престации само в случаи, които са изрично предвидени в закона, а именно – когато настъпи осигуреният социален риск. Материалните средства се предоставят не на всички, а само на изрично определени в закона физически лица. В случая това са осигурените лица, които имат право на осигурителни престации при настъпването на предвидените в закона осигурени социални рискове. Именно настъпването на осигурения социален риск (инвалидност) поражда право на осигурителна престация (инвалидна пенсия).

Този общ принцип на осигурителната система е изрично въплътен и в нормата на чл. 74 от КСО, която императивно предвижда, че именно осигурените лица придобиват право на пенсия за инвалидност поради общо заболяване. Поради горното е възприето и разбирането, че средствата на държавното общественото осигуряване са специално обособени средства, натрупани по нарочни фондове със строго целево предназначение.

Дългосрочното (пенсионно) осигуряване е елемент на системата на общественото осигуряване, който е свързан с трайна неработоспособност. Осигурителните плащания се предоставят, когато не се очаква възстановяване на работоспособността, която е необходима за заработване на трудово възнаграждение срещу личен труд. Именно, за да възстанови загубения трудов доход в следствие на трайната неработоспособност, пенсията е регламентирана като периодично парично плащане. В този смисъл пенсията е компенсационно плащане, което замества обичайния доход на осигуреното лице, поради трайната невъзможност за придобиване на трудови доходи. *Когато е налице съмнение дали трайната невъзможност за придобиване на трудови доходи действително съществува,*

респективно – дали определеният въз основа на инкриминирана първична медицинска документация процент трайно намалена работоспособност е верен, възниква съмнение дали лицето действително има право на компенсационно плащане от фонд, формиран с обществени средства. В тези случаи самото съществуване на плащане, когато не са налице основанията за това противоречи на правото на обществено осигуряване на всички останали осигурени лица, а в този смисъл и на принципа, заложен в чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

По този начин чл. 113а от ЗЗ не само не противоречи на чл. 51, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България, но и урежда допълнителен способ за защита на правото на обществено осигуряване на всички осигурени лица. Предвид произхода на средствата, от които се изплащат пенсията за инвалидност, тази мярка охранява интересите не само на останалите хора с увреждания, получаващи пенсия за инвалидност, които представляват най-уязвимите членове на обществото, но и на всички осигурени лица.

Именно в този смисъл е и разпоредбата на чл. 57, ал. 2 от Конституцията, съобразно която не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. В този смисъл текстът на чл. 113а от ЗЗ е в пълен синхрон с въведената от конституционния законодател възможност и изискване за ограничаване на права, когато те накърняват права на други лица.

Що се отнася до исканото прогласяване на противоречие с чл. 4, ал. 2 от Конституцията, подобно противоречие не е налице. Чл. 113а от ЗЗ не касае отмяна или ограничаване на едно от основните начала на правовата държава, свързано с гарантирането на живота, достойнството и правата на личността, дадени с тази правна норма, нито препятства създаването на условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество. Напротив, законодателят, при изпълнението на задача да предотврати неправомерното ползване на права, съобразявайки се с конституционните изисквания, е потърсил и постигнал справедлив баланс между интересите на държавата за осигуряване на възможност за осъществяването на стриктен контрол върху обществените средства във фондовете на държавното обществено осигуряване и да гарантира останалите права на личността като достойнство и свободно развитие на гражданите при упражняването и защитата на конституционните им права.

Не може да бъде споделено и твърдението, че чл. 113а от ЗЗ надхвърля заложената бюджетна цел, доколкото ЕР е основание за изплащане не само на пенсия за инвалидност, но и на финансова подкрепа, социални услуги, данъчни и транспортни облекчения, помощни средства, трудова закрила и други форми на подкрепа, тъкмо напротив. Всички посочени мерки са предвидени като израз на солидарността и грижата на държавата към хората с увреждания като уязвима група членове на обществото. Когато въз основа на неистинска първична медицинска документация е постановено ЕР с процент трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, който обуславя ползването на различни мерки за закрила, на съответното лице би се присвоило качество, което не му е присъщо и на което то няма право. Това го поставя в по-благоприятно положение от другите лица, особено по отношение на лицата, които действително имат нужда от закрила. Това положение влиза в противоречие с основния конституционен принцип на чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България.

Въведеният механизъм за контрол не създава необоснована тежест за хората с увреждания, доколкото актуалната медицинска документация би следвало да се намира в Националната здравно-информационна система, до която органите на медицинската експертиза имат достъп и не би следвало непременно лицето да следва да се снабдява с нови изследвания, прегледи и т.н. Именно в хода на личния преглед, който се предвижда да бъде извършен лицето непосредствено ще може да изрази всички свои доводи, а прегледът ще може да удостовери и състояния, за които не е била налична

медицинска документация. След постановяване на ЕР лицето също така ще може да го обжалва по административен и съдебен ред, подобно на останалите лица по чл. 112 от ЗЗ.

В този смисъл не е налице твърдяното противоречие с принципите на чл. 51 и чл. 4 от Конституцията на Република България.

4. По отношение на твърдението за противоречие с чл. 56 от Конституцията:

Съгласно чл. 56 от Конституцията на Република България всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени неговите права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.

Това право се отнася както за наказателния, така и за гражданския и административния процес. Законът, който урежда издаването, оспорването и изпълнението на административните актове, какъвто характер имат и експертните решения, е Административнопроцесуалния кодекс. Всички лица, които са заинтересовани от изхода на производствата по този кодекс, имат равни процесуални възможности да участват в тях за защита на своите права и законни интереси (чл. 8 от АПК).

В производството по реда на чл. 113а от ЗЗ, бидейки административно производство, за неуредените от специалните закони (ЗЗ, НМЕ, ПУОРОМЕРКМЕ, КСО) случаи, отново ще се прилагат разпоредбите на АПК.

Искането за прилагане на чл. 113а от ЗЗ по своя характер повече се доближава до жалба, отколкото до индивидуален административен акт, който от своя страна да подлежи на контрол за законосъобразност. Съгласно чл. 21 от АПК индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. Индивидуален административен акт е и волеизявлението, с което се декларират или констатира вече възникнали права или задължения, когато волеизявлението е от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, също така и волеизявлението за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ. Индивидуален административен акт е и отказът на административен орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

Видно от гореизложеното искането, с което се сезира административен орган (ТЕЛК) за започне ново производство, което да приключи с издаването на административен акт, каквото е експертното решение, само по себе си не носи белезите и не отговаря на посочените по-горе характеристики на индивидуален административен акт. В случая се твърди липса на защита срещу „извънредно задействане на производството“, без да се държи сметка, че това производство всъщност представлява производство по преосвидетелстване на лицето, но на един по-ранен етап, именно поради получената информация от образувано наказателно производство за извършено престъпление при или по повод издаване на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК, по което се е установило, че са налице данни, че решението е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или на неистински или преправени документи. Целта е определяне на актуалното здравословно състояние на лицето като се определи актуален процент на трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, след извършване на преглед на лицето и представяне на актуална медицинска документация. С това административно производство не се установява дали документите, послужили за издаване на предходното ЕР са истински, дали са с вярно съдържание, не се търси вина или съпричастност на лицето и т.н. Единствената цел е да се установи дали здравословното състояние съответства на дадените проценти на трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, въз основа на които на лицето е отпусната и се изплаща пенсия за инвалидност и дали датата и срокът на инвалидността са правилно определени.

Във връзка с позоваването на практиката на Конституционния съд, отразена в Решение № 6 от 05.06.2025 по к.д. № 28/2024 г. следва да се отбележи, че Конституционният съд приема, че „правото на защита по чл. 56 от Конституцията изисква да не се препятства не само достъпът до съд, който по правило следва да е винаги осигурен, но и пълноценната правна защита на засегнатите лица още в рамките на административното производство, особено когато това производство е задължително и неговото пропускане възпрепятства оспорването пред съд.“.

Видно от изложеното по-горе може да се направи извод, че по никакъв начин с разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не се препятства защитата на правата на лицето в рамките на административното производство. Това обаче не означава, че мерки за защита трябва да се предвидят предварително, преди да е започнало новото административно производство, още в етапа на подаване на искане от страна на НОИ да бъде започнато ново административно производство.

5. По отношение на изложените твърдения за противоречие на чл. 31, ал. 3 и ал. 4 от КРБ.

Разпоредбата на чл. 31, ал. 3 от КРБ постановява, че обвиняемият се смята за невинен до установяване на противното с влязла в сила присъда. В посочения смисъл конституционният принцип, прогласен в чл. 31, ал. 3 от КРБ защитава обвиняемия в наказателното производство и забранява третирането му като виновен преди постановяване на влязла в сила присъда.

Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не съдържа никаква правна квалификация относно виновността на когото и да било, нито въвежда никакви последици, основани на стадия на наказателното производство или виновността на дадено лице.

Развитите в искането за установяване на противоконституционност на чл. 113а от ЗЗ съображения и доводи, както и цитираната практика на КС, са неотнормими към съдържанието на разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ. Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не санкционира никого и не приема, че е извършено престъпление. Предпоставка за приложението ѝ е единствено процесуалният факт, че в рамките на образувано наказателно производство са установени данни относно документите, въз основа на които е издадено експертното решение. Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ урежда административна процедура, чиято цел е да бъде удостоверено здравословното състояние на лицето. В този смисъл предметът на новото производство е здравословното състояние на лицето, а не наказателната отговорност на участниците в издаването на ЕР.

В този смисъл, нормата не засяга наказателноправния статус на което и да е лице, поради което презумпцията за невиновност остава напълно запазена.

Следва да се отчете, че законодателят е предвидил множество гаранции срещу произволното приложение на разпоредбата. На първо място, административното производство не започва по свободна преценка на НОИ, а само при наличието на нормативно определените предпоставки. На следващо място, както се отбеляза по-горе НОИ няма правомощие да прави медицински изводи, нито да отменя ЕР. Институтът изпълнява единствено процесуална функция по сезиране на компетентния орган.

Новото освидетелстване се извършва от независим медицински експертен състав при спазване на всички изисквания на българското законодателство относно медицинската експертиза. Издаденото експертно решение подлежи на административен и съдебен контрол, с което правото на защита е напълно гарантирано.

Следователно, оспорената разпоредба не нарушава баланса между обществен интерес и индивидуалните права, а реализира конституционното изискване държавата едновременно да гарантира социалноосигурителните права на гражданите и да осигури законосъобразно управление на публичните фондове.

Разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от КРБ забранява ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.

Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не урежда процесуални права или задължения на обвиняем в наказателно производство. Нормата не въвежда процесуални ограничения спрямо обвиняем, а урежда единствено административен ред по извършване на освидетелстване. Следователно предмета на двете разпоредби е различен, няма връзка между тях и между тях не съществува противоречие. С оглед изложеното, твърденията, че разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ противоречи на чл. 31, ал. 3 и ал. 4 от КРБ, са неоснователни.

По изложените съображения, **УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ**, моля, да отхвърлите искането за обявяване на противоконституционност на нормата на чл. 113а от Закона за здравето.

Приложение:

1. Уведомление с вх. № 1046-40-2629/04.08.2025 г. от Следствен отдел (СлО) на Софийска градска прокуратура (СГП), ведно с извадка от извършена в хода на досъдебно производство № 521/2022 г. по описа на СО-СГП, пр.пр. № 16220/2022 г. по описа на СГП, предишно ДП № 10/2021 г. по описа на СлО в Специализирана прокуратура, пр. пр. № 2298/2020 експертиза;
2. Писмо от Районна прокуратура – Видин № 03045/2020 от 28.10.2021 г.;
3. Писмо от Областна дирекция на Министерство на вътрешните работи – Видин № 368000-5178/06.06.2023 г.;
4. Протокол № Г-38 от 23.08.2021 г. за извършена графическа експертиза по ДП-290/2021 г. по описа на ОДМВР – Видин;
5. Протокол № Г-41 от 26.08.2021 г. за извършена графическа експертиза по ДП-290/2021 г. по описа на ОДМВР – Видин;
6. Постановление за спиране на наказателното производство № 03045/2020;
7. Решение № 5716 от 02.06.2025 г. по адм. д. № 9290/2024 г. по описа на Върховен административен съд;
8. Решение № 7633 от 09.07.2025 г. по адм. д. № 9715/2024 г. по описа на Върховен административен съд;
9. Решение № 982 от 08.07.2024 г. по адм. д. № 311/2024 г. по описа на Административен съд – Видин;
10. Определение № 9920 от 19.10.2023 г. по адм. д. № 8478/2023 г. по описа на Върховен административен съд;
11. Определение № 255-РЗ от 27.06.2023 г. по адм. д. № 140/2023 г. по описа на Административен съд – Видин;
12. Отказ за възобновяване на административно производство № I-2294 от 22.03.2022 г. на Национална експертна лекарска комисия;
13. Писмо № I-5572 от 06.06.2023 г.

Vesela Nikolova
УПРАВИТЕЛ: Karaivanova-
Nacheva

ВЕСЕЛА КАРАИВАНОВА-НАЧЕВА

Digitally signed by Vesela
Nikolova Karaivanova-Nacheva
Date: 2026.08.17 13:38:45
+03'00'