



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 451-КП
Дата 18.08.2026

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министерство на труда и социалната политика

18.8.2026 г.

X 11-00-150/18.08.2026

№

Signed by: Ministry of Labour and Social Policy

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

на министъра на труда и социалната политика
по конституционно дело № 17 за 2026 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 4 август 2026 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество искането на 53 народни представители от 52-рото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 113а от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г., последно доп., бр. 68 от 2026 г.) и конституира като заинтересована страна по делото министъра на труда и социалната политика.

В искането за установяване на противоконституционност се твърди, че разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето (33) 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).

Министерството на труда и социалната политика счита искането за неоснователно, във връзка с което излага следните съображения:

Държавното обществено осигуряване функционира на разходопокривен принцип. При този модел паричните обезщетения и пенсиите не се изплащат от индивидуални партии на осигурените лица (така, както това е предвидено в капиталовите схеми). Средствата за изплащането им се осигуряват от постъпващите осигурителни вноски на работещите в момента, а когато те са недостатъчни, в закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година се предвижда необходимият трансфер от държавния бюджет.

Предвид тези специфики на осигурителната система, тя се управлява от специално създадени от публичните власти автономни институти, което е изрично предвидено в ратифицираните от Република България конвенции в областта на краткосрочното и дългосрочното осигуряване (Конвенция № 36 относно осигуровката старост от 1936 г., Конвенция № 37 относно осигуровката инвалидност от 1937 г. и др.). Съгласно разпоредбата на чл. 33 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) институцията, която управлява държавното обществено осигуряване в България е Националният осигурителен институт (НОИ). Част от най-важните функции, които са му възложени са свързани с отпускането и изплащането на паричните обезщетения и пенсиите и с осъществяването на контрол по спазване на осигурителното законодателство във връзка с тези дейности. Целта е да се осигури законосъобразното набиране и разходване на публичните средства в осигурителната система, които, както беше отбелязано, постъпват основно от осигурителни вноски и трансфери от държавния бюджет. Това създава задължение за НОИ да предприема действия за предотвратяване или за преустановяване на неправомерното ползване на осигурителни права, което се финансира със средствата на коректните осигурени лица, техните осигурители и държавата.

Основна предпоставка за отпускане на пенсия за инвалидност е наличието на трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане на лицето, установена от органите на медицинската експертиза с влязло в сила експертно решение. Едва след това съответното териториално поделение на НОИ преценява правото на пенсия за инвалидност на лицето. Ако то е с 50 и над 50 на сто трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане и отговаря на определени условия по отношение на изискуемия осигурителен стаж, се отпуска пенсия за инвалидност поради общо заболяване, поради трудова злополука или професионална болест (чл. 74 и чл. 78

от КСО). Ако лицето няма осигурителен стаж, но е със 71 и над 71 на сто трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане и е навършило 16-годишна възраст, то има право на социална пенсия за инвалидност (чл. 90а от КСО).

Според предвиденото в чл. 73, ал. 2 от КСО пенсиите за инвалидност се отпускат за срока на инвалидността. В чл. 69, ал. 1, 4 и 7 от Наредбата за медицинската експертиза е регламентирано, че срокът на инвалидността е от 1 до 3 години, а в определени случаи е пожизнен. На лицата, навършили възрастта по чл. 68, ал. 1 от КСО (изискуемата възраст при преценка правото на пенсия за осигурителен стаж и възраст), пенсиите за инвалидност се отпускат пожизнено (чл. 73, ал. 3 от КСО).

Важно е да се отбележи, че всички лични пенсии за трудова дейност, вкл. пенсиите за инвалидност поради общо заболяване, поради трудова злополука или професионална болест, могат да преминават в наследствени. В чл. 80, чл. 81 и чл. 83 от КСО е предвидено, че право на наследствена пенсия имат децата, преживелия съпруг и родителите, като при смърт на пенсионер, размерът ѝ се определя в процент от отпуснатата лична пенсия.

Видно е, че пенсиите за инвалидност са дългосрочно парично обезщетение, което е възможно да се получава не само през целия живот на пенсионера, но и след неговата смърт. В тази връзка, не само в КСО, но и в други нормативни актове, са уредени различни възможности за осъществяване на контрол от страна на НОИ, свързани с обстоятелствата, които имат отношение към правото и размера на пенсиите за инвалидност. Предвид функциите на НОИ, институтът има не само право, но и задължение, във всички случаи, в които установи нарушения и неправомерно ползване на права, да предприеме действията, предвидени в законодателството, които да ги предотвратят или преустановят.

В чл. 110 от ЗЗ (раздел IV „Медицинска експертиза“ от глава трета) е изрично предвидено, че контрол върху медицинската експертиза се осъществява и от Националния осигурителен институт.

Съгласно оспорената разпоредба на чл. 113а от ЗЗ, 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.

Цитираната разпоредба има за цел не да заобиколи действащата уредба, а да регламентира неуредена до настоящия момент в законодателството ни хипотеза. Това са случаите, в които в НОИ постъпват документи, от които е видно, че посредством извършени в хода на наказателно производство процесуално-следствени действия, назначени експертизи и заключения от вещи лица, е установено, че конкретно експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК е издадено въз основа на неистинска, с невярно съдържание или преправена първична медицинска документация (напр. амбулаторни листове, епикризи, изследвания и др.). В тези случаи наказателните производства не са за съставяне или използване на документи с невярно съдържание и др., а са по други състави от Наказателния кодекс - напр. за извършено престъпление по чл. 321, ал. 3, пр. 2, т. 2 във връзка с ал. 2 от НК (организирана престъпна група с користна цел). Те не са насочени нито към освидетелстваното лице, нито към ТЕЛК/НЕЛК, а към трети лица – съставителите на първичната медицинска документация, организаторите на престъпната група и др. В хода на тези производства обаче са установени данни за конкретни лица, на които са издадени експертни решения въз основа на медицински документи, за които са събрани доказателства, че не са съставени от медицинските специалисти (напр. от починали преди много години, тежко болни или неупражняващи дейност лекари), за чиито подписи и печати е придаден вид, че са положени върху документите.

В преобладаващата част от случаите фактите и обстоятелства, които са от значение за формиране на преценката относно процента трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, срока на инвалидността и датата на инвалидизиране и съответно - за правото и размера на пенсията, са открити в хода на наказателно производство, значително след постановяване на експертното решение на ТЕЛК/НЕЛК и след изтичане на срока за неговото обжалване. Поради това НОИ не може да използва съществуващите възможности за обжалване, отменяне или изменение на тези актове, за възобновяване на административното производство или друг способ, чрез който като краен резултат да се установи наличието или липсата на трайно намалена работоспособност на конкретното лице, което е от значение за правото и размера на пенсията за инвалидност. За да се реализира тази цел е необходимо да се сезира ТЕЛК, който може да се произнесе относно реалното здравословно състояние на лицето.

В искането на народните представители се поддържа тезата, че оспореният чл. 113а от ЗЗ „заобикаля“ общия ред за отмяна и възобновяване на административните и

съдебните актове, регламентиран в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и с това нарушава принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), разделението на властите (чл. 8) и стабилитета на влезлите в сила актове. Посочват се и различни други възможности, от които може да се възползва НОИ (чл. 112 от ЗЗ, чл. 95, ал. 1, т. 7 и 97, ал. 1, т. 4 КСО и др.). Цитира се и направеното предложение № 52-654-04-46 от 15 юли 2026 г. от група народни представители между първо и второ гласуване на проекта на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г., което се определя от вносителите на искането като „конкретно, годно и по-щадящо средство за постигане на заявената цел.“ Посочените възможности обаче са или неприложими, или използването им е изключително ограничено.

Съгласно разпоредбата на чл. 112, ал. 1 от ЗЗ, НОИ е сред заинтересованите лица и органи, които имат право да обжалват:

1. решенията на лекуващия лекар - в 14-дневен срок от получаването им пред лекарската консултативна комисия;
2. решенията на ЛКК и центровете за спешна медицинска помощ - в 14-дневен срок от получаването им пред ТЕЛК;
3. решенията на ТЕЛК - в 14-дневен срок от получаването им пред НЕЛК;
4. решенията на НЕЛК - пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

В случая възможността на НОИ да обжалва експертното решение на ТЕЛК или НЕЛК е ограничена във времето предвид кратките срокове, регламентирани в разпоредбата, след изтичането на които не съществува възможност за нейното прилагане.

Възможността за възобновяване на административното производство по издаване на експертно решение на ТЕЛК пред НЕЛК по реда на чл. 99 и следващите от АПК също е изключително ограничена на първо място поради кратките срокове, в които на основание чл. 102 от АПК е възможно да се иска възобновяването – 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. Целта на това правило е да бъде мотивирано заинтересованото лице към бързо и своевременно заявяване на искане за възобновяване. Затова няма процесуално значение узнаването на обстоятелството, което би послужило като основание за отмяна или

изменение на административния акт по чл. 99, т. 2-7 от АПК, след като е изтекла една година от неговото възникване.

Освен това, установената административна и съдебна практика не допуска констатациите на разследващите органи, в т.ч. изготвените в досъдебното производство експертизи, да се разглеждат като ново доказателство или ново обстоятелство по смисъла на чл. 99, т. 2 от АПК, от което зависи издаването на експертното решение.

Разпоредбата на чл. 99, т. 3 от АПК изисква по надлежния съдебен ред да бъде установено престъпно деяние на страната (освидетелстваното лице), на нейния представител или на административния орган (ТЕЛК/НЕЛК), което е дало отражение върху решаването на въпрос предмет на административното производство. В хипотезата на чл. 113а от ЗЗ, разследването не е насочено нито към страната, нито към административния орган, а към трети лица – издателите на първичната медицинска документация и/или организатори на престъпната група. Поради това, дори и да бъде реализирана наказателна отговорност, доколкото предметът на наказателното производство е съвсем различен от този на административното производство, нормата на чл. 99, т. 3 от АПК е неприложима.

Приложението на разпоредбата на чл. 99, т. 4 от АПК, въз основа на която влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда, може да бъде отменен или изменен, когато същият е основан на документ, който по надлежния съдебен ред е признат за подправен, е ограничено от преклузивния срок предвиден в разпоредбата на чл. 102, ал. 2 от АПК.

В Глава четиринадесета от АПК подробно е разгледан редът за отмяна на влезли в сила съдебни актове. Безспорно този вид отмяна е предвиден като извънреден способ за защита и не е обжалване. Отмяната не е фаза, стадий на съдебното административно производство, а самостоятелно съдебно производство за извънinstitutionен контрол. Този способ обаче отново се явява неприложим в хипотезата на образуваните наказателни производства, по смисъла на оспорената норма.

Според възможностите предвидени в чл. 239 от АПК, актът подлежи на отмяна, когато се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за делото, които при решаването му не са могли да бъдат известни на страната. Основание за отмяна представлява непълнотата на фактическия или доказателствения материал, която се разкрива, след като решението е влязло в сила и която не се дължи на процесуално нарушение на съда или небрежност на страната. Нови обстоятелства по смисъла на разпоредбата са такива факти от действителността, които имат спрямо

спорното правоотношение значение на юридически или доказателствени факти. Фактите трябва да са нови, т.е. да не са били включени във фактическия материал, но те не трябва да са новосъздадени, т.е. да не са възникнали след приключване на устните състезания по делото, завършили с влязло в сила решение. Отменително основание са и новооткритите или новосъздадени документи относно факти, които са били твърдени през висящността на спора, но не са могли да бъдат доказани поради липса на тези документи. Наред с това, новите обстоятелства или доказателства следва да са от съществено значение за правилното решаване на делото, по което е постановено решението, чиято отмяна се иска. Новите обстоятелства и доказателства трябва да не са били известни на страната и да не са могли да ѝ станат известни. Непълнотата на фактическия или доказателствения материал не трябва да се дължи на небрежно поведение на страната по отношение на собствения ѝ интерес, нито на процесуално нарушение на съда.

За основателността на искането е необходимо страната не просто да твърди възникването на новото обстоятелство, а и да представи доказателство за това. Когато се касае за новооткрито или новосъздадено доказателство за факт, който е твърден по време на процеса, но е останал недоказан, това доказателство също трябва да бъде представено. Новите доказателства, които са основание за отмяна, могат да бъдат само писмени. Новият документ може да бъде официален или частен.

Важно е да се отбележи, че този способ не може да бъде приложен, тъй като според установената административна и съдебна практика изготвените в досъдебното производство експертизи не се приемат за ново доказателство или ново обстоятелство.

Приложението на чл. 239, т. 2 от АПК също е ограничено, тъй като изисква по надлежния съдебен ред да се установи неистинност на показанията на свидетелите или на заключението на вещите лица, върху които е основан актът, или престъпно действие на страната, на нейния представител или на член от състава на съда във връзка с решаването на делото. Както беше отбелязано, в хипотезата на чл. 113а от ЗЗ разследването е насочено към трети лица, поради което, дори и да бъде реализирана наказателна отговорност, доколкото предметът на наказателното производство е съвсем различен от този на производство по Глава четиринадесет от АПК, нормата на чл. 239, т. 2 от АПК е неприложима.

Основанията за отмяна на влезли в сила съдебни решения следва да бъдат разгледани и във връзка с тримесечния срок, предвиден в чл. 240, ал. 1 от АПК. Срокът започва да тече от деня, в който на подателя на искането за отмяна е могло да стане

известно новото обстоятелство или от деня, в който молителят е могъл да се снабди с новото писмено доказателство (в случаите по чл. 239, т. 1 от АПК); от деня на узнаване на решението или присъдата (в случаите по чл. 239, т. 2 от АПК); от деня на узнаване на решението или на акта за отмяна (в случаите по чл. 239, т. 3 от АПК). Следва да се има предвид, че нито освидетелстваното лице, нито административният орган са страни в наказателното производство, поради което няма нормативно изискване, същите да бъдат уведомявани за постановени по наказателното дело решения и присъди. В тази връзка спазването на срока по чл. 240 от АПК от страна на административния орган, който би имал интерес да иска отмяната на влязлото в сила съдебно решение, е почти невъзможно.

Гражданският процесуален кодекс (ГПК) също разглежда възможността за отмяна на влязло в сила съдебно решение, като основанията за това са подробно разгледани в чл. 303. Съгласно цитираната разпоредба отмяната отново се явява средство за извънinstitutionен контрол на влезли в сила неправилни решения на изрично посочени в процесуалния закон основания. Легитимирана да възбуди производството за отмяна е заинтересованата страна, а това е лицето, обвързано от неизгодно за него решение, което е неправилно поради порок, посочен в чл. 303 ГПК, в срока по чл. 305 от ГПК. Заинтересовани лица да искат отмяна са както лицата, от чието име и срещу които се води делото, така и всички лица, по отношение на които решението има сила на пресъдено нещо, а именно техните наследници и правоприменици, както и приобретатели на спорното право при висящ процес.

С оглед гореизложеното, нормата на чл. 113а от Закона за здравето се явява специална по отношение на създадения от законодателя общ ред в гражданския и административния процес и няма за цел за „заобиколи“ общите разпоредби по АПК, а създава възможност да бъде извършено ново освидетелстване от ТЕЛК, като се вземе предвид реалното здравословно състояние на лицето.

Предложението на народните представители за редакция на чл. 113а от Закона за здравето между първо и второ гласуване на проекта на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. (№ 52-654-04-46 от 15 юли 2026 г.) като цяло урежда случаи, които вече са регламентирани в законодателството ни, но не и хипотезата, която се има предвид във внесения от Министерския съвет чл. 113а от ЗЗ. Предложението по ал. 1 е следното: „Когато с влязъл в сила съдебен акт е установено, че експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК е издадено въз основа на документ с невярно съдържание, неистински или преправен документ, който е бил от съществено значение за постановяване на решението, 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“. С ал. 2 се предлага: „Когато е образувано наказателно производство за извършено престъпление при или по повод издаване на експертното решение на ТЕЛК или НЕЛК, изплащането на пенсията, отпусната въз основа на това експертно решение, се спира за времето на наказателното производство при условията и по реда на чл. 95, ал. 1, т. 7 от Кодекса за социално осигуряване. За спирането, възобновяването, прекратяването и възстановяването на пенсията, за изменянето или отменянето на разпореждането, както и за обжалването на актовете се прилагат съответно разпоредбите на чл. 95-99 и чл. 117—119 от същия кодекс.“

В чл. 95, т. 7 от КСО е предвидена възможност за спиране изплащането на пенсията, когато се установят данни (от страна на НОИ) за извършено престъпление от значение за правото и размера на пенсията; в този случай материалите, обосноваващи спирането, се изпращат на съответния прокурор; след приключване на наказателното производство материалите от него се изпращат в НОИ за възобновяване изплащането на пенсията или за прекратяването ѝ. Видно е, че тази хипотеза предвижда сезиране на прокуратурата от НОИ, а не обратното, в какъвто смисъл е разпоредбата на чл. 113а от КСО. В изр. второ на предложението на народните представители се посочва, че „За спирането, възобновяването, прекратяването и възстановяването на пенсията, за изменянето или отменянето на разпореждането, както и за обжалването на актовете се прилагат съответно разпоредбите на чл. 95-99 и чл. 117—119 от същия кодекс.“ Посочените разпоредби уреждат вече предвидените в КСО основания за спиране, прекратяване възобновяване и възстановяване на пенсиите; редът за отпускането и изменението на пенсиите; регламентират и реда за обжалване на разпорежданията на длъжностите лица на НОИ за отказ или за неправилно определяне или изменение и за прекратяване на пенсиите.

Възможността за спиране изплащането на пенсията също е уредена в чл. 95, т. 6 и 7 от КСО, а след приключване на наказателното производство с осъдителна присъда пенсията се прекратява на основание чл. 96, ал. 1, т. 4 от КСО и се събират неоснователно получените от лицето суми.

В чл. 51, ал. 1 от КРБ е регламентирано основно право на гражданите - правото на обществено осигуряване и социално подпомагане. Както се посочва в Решение № 21 от 1998 г. по к.д. № 18 от 1997 г. „Правото на пенсионно осигуряване, като вид социално

осигуряване, се обхваща и защитава от тази разпоредба. То принадлежи към основните права на гражданите и е неотменимо. Конституционната разпоредба обаче не определя условията и реда за неговото възникване и осъществяване. Оттук следва, че конституционният законодател е оставил тези въпроси,..., за отговор от закона. 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 е и Решение № 5 от 2000 г. по к.д. № 4 от 2000 г.

В изпълнение на тази конституционна разпоредба в законодателството ни е регламентирана системата на общественото осигуряване, която функционира при спазване на принципите на задължителност и всеобщност на осигуряването, солидарност и равнопоставеност на осигурените лица. Тя регламентира конкретните условия, при които лицата могат да участват в осигурителната система и да ползват права от нея. Регламентирани са ясни условия, при които лицата придобиват право на пенсия, вкл. право на пенсия за инвалидност, и на всеки, който изпълнява тези условия НОИ отпуска и изплаща пенсия.

Законодателно уредена е и системата за социално подпомагане, която предоставя подкрепа на всички нуждаещи се лица, чийто кръг е също ясно определен. Специално внимание е отделено на лицата с физически и психически увреждания, на които е осигурена широка по обем подкрепа и закрила, регламентирана в множество закони и подзаконовни нормативни актове. Приет е специален закон – Законът за хората с увреждания, на основание на който на хората с увреждания се предоставят месечна финансова подкрепа съобразно степента на увреждането и целеви помощи съобразно вида увреждането. В Закона за семейни помощи за деца е предвиден специален вид помощ за деца с увреждания. В Кодекса за социално осигуряване са предвидени шест вида пенсии за инвалидност. В данъчното законодателство са предвидени данъчни облекчения, трудовото законодателство регламентира специална закрила на работещите хора с увреждания и т.н.

В тази връзка считаме, че разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не противоречи на чл. 51, ал. 1 и 3 от КРБ, тъй като тя не отнема нито едно от посочените по-горе права, предвидени за лицата с установена по надлежния ред трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане.

Следва да се отбележи, че е трайна практиката на КС по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел, основанийето е закрепено със закон, в рамките на

предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г.; Решение № 7 от 2016 г. по к. д. № 8/2015 г.; Решение № 8 от 2016 г. по к. д. № 9/2015 г.; Решение № 3 от 2019 г. по к. д. № 16/2018 г.). Съдът приема, че „степената, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен също като подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че да позволява изключение“ (Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.). Нещо повече, в Решение № 12 от 2026 г. по к.д. № 18/2025 г., по отношение правото на частна собственост, и правото на свободна стопанска инициатива и закрила на инвестициите и стопанската дейност съдът приема, че те могат да бъдат ограничени „с оглед защитата на други конституционни ценности – например суверенитета, сигурността и независимостта на страната и нейната териториална цялост [...] и в хипотезите на чл. 57, ал. 2 и 3 от Конституцията“ (Решение №5/2003 г. по к.д. №5/2003 г.)“. В Решение № 13 от 2022 г. по к.д. № 8/2022 г., по повод друго конституционноустановено право (правото на труд) съдът посочва, че „Правило е, че след като основното право на труд е записано в Конституцията, всички ограничения досежно него трябва да могат да бъдат основани на и изведени от Конституцията“.

Съгласно чл. 57, ал. 1 от КРБ основните права на гражданите са неотменими. В ал. 2 и 3 от цитираната разпоредба са посочени някои ограничения и изключения. В ал. 2 на чл. 57 е изрично посочено, че не се допуска злоупотреба с права, както и тяхното упражняване, ако то накърнява права или законни интереси на други. Разпоредбата на чл. 58, ал. 1 от КРБ създава задължение за гражданите да спазват и изпълняват Конституцията и законите. Те са длъжни да зачитат правата и законните интереси на другите.

Във връзка с посочената в искането практика на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека, както и на някои международни правни актове е необходимо да се отбележи, че принципът, съгласно който правото не може да бъде използвано с цел измама и злоупотреба е утвърден в трайната практика на Съда на Европейския съюз (решения по дела C-110/99 *Emsland-Stärke*, C-255/02 *Halifax*, C-155/13 *SICES* и др.). Видно от цитираното от вносителите на искането решение на Европейския съд по правата на човека от 13 декември 2016 г., добросъвестността на получателя на пенсионното плащане е съществен елемент, който се отчита от съда при формирането на решението по делото. Забрана на злоупотребата с права е предвидена и в Хартата на

основните права на Европейския съюз (чл. 54), и в Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (чл. 17). В член G от Европейската социална харта (ревизирана) е изрично регламентирано, че правата и принципите, установени в част I, когато са действително реализирани, както и ефективното им упражняване в съответствие с част II, не могат да бъдат предмет на каквито и да е ограничения или резерви, ако те не са предвидени в части I и II, с изключение на регламентираните от закона и необходими в едно демократично общество за защита на правата и свободите на другите или за защита на обществения интерес, националната сигурност, общественото здраве или морал.

В тази връзка считаме, че и КРБ, и международните правни актове, и съдебната практика възприемат, че е не само допустимо, но е и необходимо създаването и прилагането на законови разпоредби, чрез които да се преустановят злоупотребите, независимо в коя сфера са те, при спазване на принципа на пропорционалност на мярката, тъй като налице е легитимна цел (за охраняване на конституционни ценности и/или за защита на общественозначими интереси чрез преустановяване на злоупотребите). Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ, съответства на посочените изисквания. Тя е законова разпоредба, която преследва легитимна цел (охраняване на конституционни ценности и защита на общественозначими интереси чрез преустановяване на злоупотребите), при спазване на принципа на пропорционалност на преследваната цел. Значимостта на интереса, свързан с правомерното разходване на средствата от осигурителни вноски на осигурените лица за изплащане на пенсиите, както и на средствата, постъпили като трансфер от държавния бюджет за покриване на недостига от средства в държавното обществено осигуряване е безспорен.

Значимостта на интереса следва да се разгледа и в контекста на принципите на справедливостта, на правовата и социалната държава, прокламирани в абз. 2 и 5 от Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Липсата на действия от страна на съответните компетентни органи и институции за недопускане или за преустановяване на злоупотреби, сериозно подкопава доверието на обществото в правовата държава и в справедливостта. Конкретно по отношение на ползването на права, предназначени за хора с увреждания от лица, които в действителност не са такива, в обществото съществува изключителна нетърпимост. Подобни явления пораждаат усещането за липса на закони, за неспазване на законите, за бездействие от страна на органите и институциите, за наличие на корупция и др.

Според Решение № 7 от 2017 г. по к.д. № 2/ 2017 г. чрез принципа на солидарност се реализира конституционната идея за създаване на социална държава и се гарантира справедливостта като конституционна ценност. В този смисъл именно принципът на солидарност, който е проекция на прокламираната в преамбюла на Основния закон справедливост като общочовешка ценност, би бил нарушен, ако се допусне неправомерно ползване на осигурителни права, което не осигурява необходимата стабилност на осигурителната система, която да обезпечи правата на останалите осигурени лица.

Съществуването на възможности да се ползват права при наличието на данни, че те вероятно се ползват неправомерно, само поради липсата на уредба на конкретна хипотеза в законодателството, не бива да се допуска в една правова държава. Не бива да се допуска поради непълнота в законодателството, административни или съдебни актове да узаконяват действия, за които лесно може да се установи, че са незаконосъобразни. Единствено нетърпимостта на законодателството към злоупотребите и действията на институциите, които прилагат това законодателство, могат да създадат сигурност на гражданите, че живеят в правова държава, в която се спазват Конституцията и законите на страната и се прилага принципа на справедливостта. Само така може да се реализират принципите, прогласени в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от КРБ. Разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ е в съответствие с посочените принципи и обявяването ѝ за противоконституционна ще създаде правен вакуум, при който ще бъде заличен способът, позволяващ по спорния въпрос относно наличието или липсата на трайно намалената работоспособност да се произнесе единственият компетентен орган – ТЕЛК. Това ще доведе до липса на контрол, липса на възможност за институциите да реагират и до невъзможност за решаване на случаите, предвидени в хипотезата на чл. 113а от ЗЗ. В резултат от това лицата ще продължат безусловно да ползват всички права, предвидени за хората с увреждания, без възможност да се потвърдят или отхвърлят съмненията относно наличието на основание за това.

В искането на вносителя се посочва, че разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ не отговаря на изискванията за яснота, предвидимост и вътрешна съгласуваност, които произтичат от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Като недостатък на разпоредбата е посочено, че „законът не определя какви „данни“ са достатъчни, за да се приеме, че експертното решение е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или на неистински или преправени документи. Не е направено препращане към конкретен доказателствен стандарт по Наказателно-процесуалния кодекс“. Посочва

се също, че не е определен ясен срок, доколкото „посочената разпоредба не урежда процесуален срок за изпращане на административен акт, а давност за различни публични вземания“. В тази връзка се прави извод, че това „не позволява на гражданина да предвиди до кой момент влязлото в сила експертно решение може да бъде поставено под въпрос“.

Не споделяме това становище на вносителите на предложението и считаме, че разпоредбата е ясна. Видно е, че тя се прилага:

1. Само по отношение на експертни решения, чийто срок не е изтекъл.

Ясно е кои решения са с неизтекъл срок, тъй като във всяко експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК е изрично посочен срокът на инвалидността (от 1 до 3 години или пожизнен).

2. Само в определения в чл. 115, ал. 1 от КСО, който е 5-годишен.

Обръщаме внимание, че в предложението на народните представители, което е посочено като добър пример за законосъобразно постигане на целта на разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ, по отношение на срока също е използвано препращане към чл. 115, ал. 1 от КСО.

3. Когато в хода на образувано наказателно производство за извършено престъпление се установи, че са налице данни, че решението е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или неистински или преправени документи.

В тази връзка е необходимо да се отбележи, че както фазите на наказателното производство (досъдебна или съдебна), така и участниците в тези производства, които в хипотезата на чл. 113а от ЗЗ могат да сезират НОИ, са подробно регламентирани в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

Не можем да се съгласим с твърдението, че думата „данни“ е неясна. Това е широко използвано в законодателството ни понятие, което няма обща дефиниция, а се прилага в зависимост от конкретния характер и контекста на отношенията, които се уреждат. В тази връзка не може и да има изчерпателен списък на тези данни, а преценката се извършва за всеки отделен случай. Така например в чл. 207, ал. 1 от НПК е предвидено, че досъдебно производство се образува, когато са налице законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление. Бихме искали да отбележим, че в други закони, напр. в Закона за мерките срещу изпирането на пари, в чл. 72, ал. 1 е предвидено, че само при съмнение и/или узнаване за изпиране на пари и/или за наличие на средства с престъпен произход лицата по чл. 4 са длъжни да уведомят незабавно дирекция "Финансово разузнаване" на Държавна агенция "Национална сигурност" преди извършването на

операцията или сделката, като забавят нейното осъществяване в рамките на допустимия срок съгласно нормативните актове, уреждащи съответния вид дейност.

4. След като в НОИ са постъпили предоставените от органите на досъдебното или съдебното производство данни, НОИ изпраща експертното решение на лицето, за което са постъпили данните чрез РКМЕ до ТЕЛК.

5. ТЕЛК, при спазване на процедурата регламентирана в ПУОРОМЕРКМЕ, насрочва дата за явява на преглед лицето.

Съгласно чл. 56 от КРБ всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник. С Решение № 3 от 1994 г., Конституционният съд дава задължително тълкуване на цитираната разпоредба. В решението е посочено, че правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно, всеобщо и в същото време лично право, което има и процесуален характер, защото е средство за защита на друго право (накърнено или застрашено). Разпоредбата на чл. 56 от КРБ задължава законодателя да предвиди процесуални норми за охрана на различни права и законови интереси. В решението е посочено, че „Правото на защита по чл. 56 от Конституцията има различни проявни форми - жалби до различни общински и държавни органи, устни или писмени възражения и обяснения, изслушване, обжалване на административните актове пред по-горестоящия административен орган, обжалване на административните актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда, предявяване на искове пред съда и обжалването им пред по-горна съдебна инстанция и пр. Изобщо проявните форми на правото на защита на гражданите по чл. 56 от Конституцията, когато са застрашени или нарушени техни права и законни интереси, могат да бъдат различни в зависимост от това, къде правото на защита се реализира. То е предоставено на всеки гражданин и може да бъде упражнено и пред държавни учреждения, включително и със съдействието на защитник. Затова то е всеобщо и основно право.

При упражняване на своите права и свободи личността е подчинена само на такива ограничения, които са установени със закон, изключително с цел да се осигури необходимото признаване и зачитане правата и свободите на другите и за удовлетворяване на справедливите изисквания на морала, обществения ред и общото благоденствие в едно демократично общество. Тези права при никакви обстоятелства не могат да бъдат упражнявани в противоречие с целите и принципите на Конституцията.“

В тази връзка следва да се отбележи, че независимо, че по отношение на лицата, предвидени в разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето са налице данни, че

експертното решение е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или неистински или преправени документи, те не само че разполагат с всички предвидени в законодателството възможности за установяването и защитата на техните права, но им се предоставят и допълнителни възможности. На основание на цитираната разпоредба пенсията за инвалидност не се прекратява и експертното решение на ТЕЛК или НЕЛК не се отменя. Тя предоставя възможност на лицето да представи актуална медицинска документация и да се яви пред ТЕЛК за ново произнасяне по отношение на здравословното му състояние по реда на правилника по чл. 109 от ЗЗ - ПУОРОМЕРКМЕ. Този ред изрично предвижда участието на заинтересованото лице в административното производство. По отношение на новото експертно решение на ТЕЛК се прилагат действащите разпоредби на чл. 112 от ЗЗ и чл. 63 от ПУОРОМЕРКМЕ, съгласно които обжалванията и възраженията на заинтересованите лица се правят: срещу решенията на ТЕЛК – пред НЕЛК, а срещу решенията на НЕЛК – пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя, по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

По отношение на посочения в искането недостатък на разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ, която допуска „благоприятен и задължителен административен акт да бъде дестабилизиран въз основа на информация, до която носителят на правата няма достъп и по която не може да изрази становище преди настъпването на правните последици“ бихме искали да отбележим, че избраният законодателен подход е съобразен с правната логика и здравия разум с оглед решаване на конкретния проблем. Не намираме за съответстващо на тези критерии регламентирането на възможност НОИ да изпрати на освидетелстваното лице (което не е конституирано в никакво качество в наказателното производство срещу трети лица) материалите от прокуратурата например, по които лицето да изрази становище (в случай, че вносителите на искането имат това предвид).

Не споделяме и основателността на твърдението, че „Не се изисква твърдяната невярност да засяга медицински факт, релевантен за решението.“, тъй като в разпоредбата на чл. 113а от ЗЗ е ясно регламентирано, че тя намира приложение, когато са налице данни, че експертното решение на ТЕЛК/НЕЛК е издадено въз основа на документи с невярно съдържание или на неистински или преправени документи. В чл. 56, ал. 1 и 3 от ПУОРОМЕРКМЕ е посочено, че лицата или законните им представители/упълномощени от тях лица подават заявление-декларация по образец съгласно приложение № 11 на място в регионалните картотеки за медицинска експертиза (РКМЕ), по електронен път или чрез лицензиран пощенски оператор за освидетелстване

или преосвидетелстване. Лицата по ал. 1 заедно със заявление-декларацията могат да подадат в РКМЕ направлението от личния/лекуващия лекар или протокола на ЛКК, както и медицинската документация, доказваща здравословното им състояние, включително заверени копия от медицински документи, съдържащи резултати от медико-диагностични изследвания и консултации, които са налични в медицинската документация при личния лекар и/или при лекуващия лекар, в случаите, когато тези документи не са налични в информационната база данни на Националната експертна лекарска комисия.

От разпоредбата е видно, че документацията, която лицето прилага към подаденото от него заявление за освидетелстване съдържа единствено данни от значение за трайно намалената работоспособност/вида и степента на увреждане на лицето, т.е. тя се отнася само за медицински факти. Предвид посочения по-горе ред за стартиране на процедурата за освидетелстване или преосвидетелстване, не намираме за основателен и посочения недостатък на атакуваната разпоредба от 33, че „Не се изисква лицето да е изготвило, използвало или знаело за документа“.

Предвид гореизложеното, правото на защита на лицето е гарантирано както в рамките на административното, така и на съдебното производство, поради което и твърденията за противоречие с чл. 56 от КРБ са неоснователни.

В искането се твърди, че е налице несъответствие на разпоредбата на чл. 113а от 33 с чл. 8 от КРБ, който установява принципа за разделение на властите поради това, че допуснатото „повторно произнасяне на ТЕЛК може функционално да неутрализира за оставащия срок правния резултат, признат от съда, без предварително да бъде отменен съдебният акт по установения извънреден ред“. Твърди се и че се нарушава разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от КРБ, съгласно която съдебната власт е независима и неин основен носител е съдът. Прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.

Предварителна отмяна на съдебния акт, с който е потвърдено спорното експертно решение на ТЕЛК, както и на самите експертни решения на ТЕЛК или НЕЛК, не е предвидена в разпоредбата на чл. 113а от 33, тъй като именно въвеждането ѝ ще доведе до нарушаване на правата на лицата. Това е така, тъй като единствените органи, които могат да определят действителното здравословно състояние на лицето и евентуално – процента на трайно намалената му работоспособност, са органите на медицинската експертиза. Дори при представяне на актуалната медицинската документация от лицето

пред съда, той няма компетентността да определи датата на инвалидизиране, процента трайно намалена работоспособност, срока на инвалидността и др. съществени реквизити на всяко експертно решение. Отмяната на съдебния акт ще доведе до прекратяване поради отпаднало основание за получаването им, на всички видове социална подкрепа на лицето, за което впоследствие, след повторното явяване пред ТЕЛК, може да се окаже, че действително е с увреждане, независимо, че му е определен по-нисък процент трайно намалена работоспособност, друга дата на инвалидизиране или по-кратък срок на инвалидността.

Намираме за неотносими изложените от народните представители доводи, според които оспорената законова уредба нарушава чл. 31, ал. 3 и 4 от КРБ, съгласно които обвиняемият се смята за невинен до доказване на противното с влязла в сила присъда и не се допускат ограничения на правата на обвиняемия, надхвърлящи необходимото за осъществяване на правосъдието.

Цитираните разпоредби имат отношение към наказателното производство, в което една от страните е обвиняемият. Както вече беше посочено, лицето, за което има данни, че е издадено експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК въз основа на неистински документи, не е страна в образуваното производство, то не е нито обвиняем, нито подсъдим. Не придобива това качество и на основание на атакуваната разпоредба на чл. 113а от ЗЗ.

С оглед на изложените съображения считаме, че искането за установяване на противоконституционност на чл. 113а от Закона за здравето е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

18.8.2026 г.

X

НАТАЛИЯ ЕФРЕМОВА
Министър на труда и социалната политика
Signed by: Natalia Dimitrova Efremova