

До г-жа Павлина Панова

Председател на Конституционния съд

на Република България

ПРАВНО МНЕНИЕ

от доц. д-р Теодора Събева Филипова

Уважаема г-жо Председател,

Уважаеми конституционни съдии,

На основание Определение на Конституционния съд от 4.08.2026 г. по к.д. № 17/2026 г. и Ваша покана изх. № 414/4.08.2026 г., предоставям правното си мнение по допуснатото производство по чл. 149, ал.1, т. 2 от КРБ и чл. 19, ал.1 от ЗКС с искане за установяване на противоконституционност на чл. 113а от Закона за здравето (обн. ДВ, бр. 68 от 2026 г.).

В искането се засягат пороци на оспорения текст от различно естество, в това число материалноправни и процесуалноправни. Те поставят в сериозна колизия защитата на обществения интерес за правилно разходване на публичните финанси, респективно задължението на държавата да ги опазва от злоупотреби и гарантирането на неотменимото основно право на българските граждани на обществено осигуряване (чл.51, ал.1 КРБ).

Както се сочи в правната литература¹ правото на обществено осигуряване е общочовешко материално и социално лично право, което включва в себе си множество отделни блага и конкретни осигурителни права: обезщетения за временна неработоспособност, пенсии, помощи, обезщетения в натура и др. За разлика от правата от класически тип, то се причислява към групата на т.нар. „съпричастни права“ за гарантирането на които се изискват позитивни действия от страна на държавата. Това разбиране последователно се

¹ Мръчков, В. Осигурително право. – 7-мо изд., Сиби, 2019, с. 52-56.

застъпва в практиката на Конституционния съд след влизане в сила на новото осигурително законодателство през 2000 г. Така с Решение № 5 от 29.06.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/2000 г. се подлага на анализ правото по чл. 51, ал.1 КРБ и се постановява, че това е основно социално право за реализирането на което трябва да се погрижи държавата чрез създаване на подходяща нормативна система на общественото осигуряване. Впоследствие особеностите на съпричастните права на общественото и здравно осигуряване по чл. 51, ал.1 и ал. 2 КРБ се доразвиват в мотивите на Решение № 2 от 4.04.2006 г. по к.д. № 9/2005 г. и в Решение № 2 от 22. 02. 2007 г. по к.д. № 12/2006 г.

Неработоспособността е базово понятие за общественото осигуряване тъй като с нея се свързва настъпването на почти всички осигурени социални рискове в чл. 11 КСО (с изключение на безработицата). Нейното настъпване и установяване по съответния законов ред е основна предпоставка за получаване от осигурените лица на голяма част от осигурителните престации от ДОО: обезщетения за временна неработоспособност и временно намалена работоспособност(чл. 40–47 КСО) и **множество видове пенсии за инвалидност**: пенсия за инвалидност поради обща болест(чл. 74-77 КСО), пенсия за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест.(чл. 78-79 КСО), пенсия за военна инвалидност(чл. 85- 86), пенсия за гражданска инвалидност(чл. 87- 88) и социална пенсия за инвалидност(чл. 90а).

Именно поради важно то значение на неработоспособността за правата на осигурените лица и финансовите разходи на ДОО за тяхното обезпечаване, законодателят е създал строга и подробна правна регулация относно дейността на и актовете на органите на медицинската експертиза(в частност ТЕЛК и НЕЛК). Тя е предмет на на обстойна вътрешноправна нормативна уредба – законова и подзаконова.

Предмет на искането е новосъздадения текст чл. 113а от Закона за здравето, който **установява ново правило за контрол върху актовете на органи на медицинската експертиза**, компетентна да установява трайна неработоспособност – ТЕЛК и НЕЛК. Трайната неработоспособност е състояние на лицата, при което по медицинска преценка не се очаква възстановяване на работоспособността им за продължителен период от време или завинаги. То засяга различни по вид права на лицата (данъчни облекчения,

предварителна закрила при уволнение и др.), като основен акцент се поставя върху осигурителните, и **по-специално пенсионните права**. Това се потвърждава и от мотивиите към законопроекта на Министерски съвет с посочени цели за *„правилно определяне на правото и размера на осигурителните плащания и по-строг контрол върху обществените средства“*. Поради това и с оглед тясната ми професионална експертиза ще изложа по-детайлни съображения по искането предимно в областта на осигурителното право.

Не споделям изложеното в мотивите на МС, че с оглед заявените цели нормативната уредба се нуждае от нов, извънреден правен механизъм за контрол върху актовете на ТЕЛК и НЕЛК, тъй като уредбата в чл. 99 АПК била с ограничено приложение. Наред с тази обща административноправна уредба, в действащото осигурително законодателство се съдържа и специална уредба за извънреден контрол и преодоляване стабилитета на влезли в сила специфични административни актове – експертни решения на ТЕЛК/НЕЛК. Освен посочените в искането уредби за регулярен административен и съдебен контрол върху актове на медицинската експертиза в чл. 112 и 113 от Закона за здравето и основанията за спиране на производството по отпускане на пенсия в чл. 95, ал.1, т. 7 КСО, **съществуват редица други нормативноустановени механизми за контрол**.

1. В чл. 95 КСО, наред с посочената в искането като основание за спиране производството по отпускане на пенсия т. 7, се съдържа и друго, по-общо формулирано основание за спиране, което на общо основание е приложимо и хипотезата на чл. 113а ЗЗдр.: **т. 6** *„са представени или се установят данни или обстоятелства, които могат да доведат до нейното прекратяване на основанията по чл. 96, ал.1“*. А в препратката към чл. 96, ал.1 КСО, се съдържа следното основание за прекратяване: *„отпадне основанието за получаване“* (**т.4**), по причина, че впоследствие упражняването на правото на пенсия то се дисквалифицира поради липса на необходимите законови предпоставки

Следователно, при цялата условност и неяснота на съществуващия вече нормен комплекс в чл. 96, ал.1, т. 6 КСО (който също е изключително спорен, тъй като борава с неопределените понятия *„данни и обстоятелства“* и условното наклонение *„които могат да доведат.....“*), новата разпоредба на

чл. 113а ЗЗдравето без съмнение попада в нейния обхват, което я прави ненужна.

2. В чл. 98, ал.1 КСО генералната идея за спиране на производството при съмнения от всякакво естество при заявено от осигуреното лице искане за отпускане или изменение на пенсията, отново е инкорпорирана в двете си разновидности: „спиране на производството при необходимост от извършване на проверка от контролен или друг компетентен орган относно правото или размера на пенсията“ (т.1, б. „а“) и „при установени данни за извършено престъпление от значение за изхода на производството“ (т.1, б. „б“). В първата хипотеза, вероятно по съображения за дисциплиниращ характер спрямо осигурителната администрация срокът на проверката е ограничен до 6 месеца, а при втората е предвидено задължение за незабавно изпращане на материалите с данни за престъпление на съответния прокурор.

3. Специални правила за контрол върху решения на ТЕЛК и НЕЛК са предвидени в производството по отпускане на пенсии за инвалидност в чл. 98, ал. 4 - ал. 8 КСО. Те предвиждат задължителна проверка от специално създадена към НОИ Медицинска комисия, състояща се от председател и двама членове, определени от ръководителя на ТП на НОИ. Разпореждането за отпускане на пенсии за инвалидност се извършва само след решение на медицинската комисия, а в случай че се установи „неправилно издадено решение“, председателят на комисията подава жалба срещу него – ако е решение на ТЕЛК пред НЕЛК; ако е решение на НЕЛК пред съответния административен съд по реда на АПК.

Следователно, при действащата към момента нормативна уредба, решенията на ТЕЛК и НЕЛК са обект освен на институционално оспорване по чл. 112 от Закона за здравето, но и на вторичен, последващ контрол за законосъобразност от друг медицински орган в системата на НОИ. С него на практика се създава **извънреден способ** за обжалване и/или отмяна на стабилизирани административни актове, в случай че са изтекли процесуалните срокове за обжалване по чл. 112 от Закона за здравето.

4. В чл. 99 КСО са уредени специални основания за изменение или отмяна на влязло в сила разпореждане с което е отпусната пенсия по инициатива на органа, който я е отпуснал - НОИ. Нещо повече. При наличие на основанията за отмяна/изменение по инициатива на органа, на

разпореждането за отмяна е придадено обратно действие – от датата на отпускане на пенсията (чл. 99, ал.1, т. 2 КСО).

В хипотезите на чл. 99, ал.1, т. 2, б. „а“, „б“ и „в“ КСО естеството на основанията сочи престъпно или умишлено поведение на осигуреното лице с цел получаване на недължима облага от ДОО, което се санкционира по реда на **чл. 114, ал.1 КСО** за възстановяване на недобросъвестно получени суми.

В останалите 2 хипотези законодателят отново борави с общите и неопределени основания за отмяна на влязло в сила разпореждане за отпускане на пенсия, а именно: б. „г“ - *пенсията е неправилно отпусната* и б. „д“ – *пенсията е определена в неправилен размер*.

Следва да се обърне внимание върху обстоятелството, че самото производство по чл. 99 КСО с което се изменя/отменя първоначалното влязло в сила разпореждане за отпускане на пенсия по чл. 98 КСО е едностранно (без участие на заинтересованото лице), без ограничение във времето и в броя на измененията. С него на практика се **преразглежда и „пререшава“ упражнено вече право на пенсия от същия орган**, който първоначално е проверил и потвърдил правото със стабилен административен акт. Вече е формирана порочна и незаконосъобразна практика на НОИ (отречена и в най-новата практика на ВАС), да се изменят по реда на чл. 99, ал. 2, т. 2 КСО отпуснати в минал момент пенсии след издаване на задължителни предписания по чл.108 КСО и служебно заличаване на данни за осигурителен стаж и доход по чл. 5, ал. 4 КСО.

Смятам, че с разпоредбата на чл. 113а ЗЗдр. неоправдано и необосновано се разширяват законовите правомощия на НОИ да инициират преразглеждане и отмяна с обратна сила на отпуснати вече пенсии за инвалидност чрез задължително образуване на повторно производство по преосвидетелстване. Следва да се има предвид, че дори и малка промяна в „новото“ експертно решение на ТЕЛК, може да дисквалифицира изобщо състоянието на инвалидност като трайна неработоспособност над 50% (арг. чл. 72 КСО) и да го сведе до обикновена трайна неработоспособност (до 49 %) без право изобщо на пенсия за инвалидност.

5. За да се гарантира опазването на финансовия ресурс на осигурителните фондове от злоупотреби, законодателят е предвидил и **различни механизми за възстановяване на неправилно извършени разходи от ДОО**, които са на разположение на контролните органи:

5.1. Имуществена отговорност на осигуреното лице по **чл. 114 КСО** за възстановяване на неоснователно получени осигурителни плащания – добросъвестно и недобросъвестно.

5.2. Имуществена отговорност по **чл. 110 КСО** за осигурители и органи на медицинската експертиза при неправомерно извършени разходи от ДОО за осигурителни плащания.

5.3. Имуществена отговорност за длъжностни лица от НОИ в хипотезата на **чл. 21, ал. 4 ЗДФИ** (*“лица разпоредили или допуснали незаконни плащания с бюджетни средства”*) и **чл. 23, т. 3 ЗДФИ** (*“лица, които упражняват контрол върху бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност на проверяваната организация или лице”*).

6. Правна уредба за **оперативен и текущ контрол** върху действията и актовете на органите на медицинската експертиза се съдържат и в подзаконова нормативна уредба. С последните промени в Правилника за устройството и организацията на работа на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотетеките на медицинските експертизи (Приет с ПМС № 83 от 26.04.2010 г.) се възприе редица нови правила за оптимизиране дейността на ТЕЛК в две основни насоки: ускоряване на производствата по освидетелстване и предприемане на мерки за ограничаване на престъпни схеми, свързани с корупция и издаване на неверни медицински документи. Пример за това са:

- Разглеждането на заявленията за освидетелстване от инвалидизирани лица на **случаен принцип** при равномерно разпределена заетост между всички ТЕЛК в страната (чл. 55а от правилника);

- Органите на медицинската експертиза могат **по своя инициатива да отменят или изменят неправилни решения на по-долустоящите органи**, както и да връщат техните решения за отстраняване на грешки и непълноти в тримесечен срок от постановяването им (чл. 68, ал.1 от правилника);

- При техническа грешка РКМЕ връща в срок един работен ден от установяването на грешката експертното решение на ТЕЛК/НЕЛК за поправка, която се прави с ново решение. (чл. 68, ал.3 от правилника);

- Контролът върху медицинската експертиза се осъществява от Националния съвет по медицинска експертиза, от министъра на здравеопазването, министъра на труда и социалната политика, от НЗОК, НОИ, РЗИ и от регионалните съвети по чл. 111 от Закона за здравето (чл. 69 от правилника);

- Въз основа на данните от медицинската документация НЕЛК изготвя на всяко тримесечие анализ на издадените от ТЕЛК експертни решения по брой, степен на увреждане и възрастови групи на освидетелстваните лица и **проверки на случаен принцип на 3% от необжалваните решения** (чл. 70б от правилника). В случай че се установят данни или съмнения за извършено престъпление или административно нарушение, директорът на НЕЛК ги **изпраща на органите на досъдебното производство или на съответната РЗИ за предприемане на действия по компетентност**. При установяване на неправилни решения, **НЕЛК може да ги отмени или да ги върне за отстраняване на непълноти** (чл. 70в от правилника).

От така направения подробен преглед на относимата обща и специална правна уредба за противодействие и контрол при неправомерно издадени решения на ТЕЛК/НЕЛК и неоснователно получени суми за пенсии от осигурените лица, **категоричното ми мнение е, че допълнителни правни инструменти като чл. 113а от Закона за здравето не са необходими**. Видно е, че съществуващият нормен комплекс в тази насока е напълно достатъчен, като дори се наблюдава законодателен уклон за улесняване дейността на медицинската експертиза и осигурителната администрация при пропуски, грешки и неупражнен контрол.

Смятам, че новосъздаденото правомощие в чл. 113а ЗЗдр. на органите на НОИ **задължително да иницират** повторно освидетелстване на лицето от органите на ТЕЛК/НЕЛК при наличие на съмнителни „данни“ за достоверност на действащото експертно решение, създава сериозен риск от административен произвол и увреждане права и законни интереси на осигурените правоимащи лица. Изцяло споделям изразеното в искането опасение, че неопределената конструкция **„се установи, че са налице данни“**, създава предпоставки неяснотата да бъде доизградена с „удобна“ практика от НОИ, прокуратурата и органите на медицинската експертиза.

Подобен прецедент вече съществува в правоприлагането относно хипотезите на чл. 114, ал. 2, т. 2 КСО, където осигурените лица са принудени да възстановяват добросъвестно получени осигурителни плащания *„когато след изплащането им са представени нови документи или данни, които имат значение за определяне на правото, размера и срока на изплащане“*. В преобладаващата част от случаите в практиката, „новите данни“ се оказват

придобити при упражнен последващ контрол от НОИ и обективирани в констативни протоколи (КП) и задължителни предписания (ЗП), издадени по реда на чл. 108, ал. 1, т. 3 КСО. Въз основа на „новите данни“, в актовете на контролните органи на НОИ се съдържа задължително предписание към осигурителите да коригират със задна дата правнозначими факти и обстоятелства, обуславящи правата на осигурените лица (най-често осигурителния стаж или осигурителния доход на лицата). В случай, че предписанията не бъдат изпълнени, **данните се заличават служебно** на основание чл. 4, ал. 10, т. 4 от Наредба № 13 от 17. 12. 2019 г. за съдържанието, сроковете, начина и реда за подаване и съхранение на данни от работодателите, осигурителите за осигурените при тях лица, както и за самоосигуряващите се лица (обн. ДВ, бр.1 от 2020). А **заличените данни, като „нови данни“**, откриват формално законов път за упражняване на други правомощия на органите на НОИ: да изменят и/или отменят влязло в сила разпореждане за отпускане на парично обезщетение за безработица (**чл. 54ж, ал. 2 КСО**), да отменят и/или изменят влязло в сила разпореждане за отпускане на пенсия (**чл. 99, ал. 1, т. 2 КСО**); да преизчисляват отпуснати обезщетения за временна неработоспособност и майчинство (**чл. 54к – чл. 54м КСО**).

След известни колебания, **практиката на Върховния административен съд** категорично възприе разбирането, че актове, издадени в административно производство, в което осигуреното лице не е участвало, не могат да бъдат годно правно основание за ангажиране на имуществената му отговорност по чл. 114, ал.2, т.2 КСО.² Освен този общ мотив, ВАС излага и други, свързани с недобросъвестно поведение на осигурителя, с което косвено се увреждат правата на осигуреното лице³. Обръща се внимание и на бездействие и неупражнен своевременно контрол от длъжностни лица на НОИ, в резултат на което е допусната имуществена щета за ДОО, която впоследствие неоправдано се прехвърля в тежест на осигуреното лице.⁴

Сходни проблеми като краен резултат могат да възникнат и в правоприлагането на чл. 113а ЗЗдр., като например:

² Решение № 1255 от 05. 02. 2024 г. на ВАС, 6-то отд. по а. д. № 4517/2023 г.; Решение № 611 от 18. 01. 2024 г. на ВАС, 6-то отд. по а. д. № 10036/2023; Решение № 2511 от 5. 03. 2024 г. на ВАС, 6-то отд. по а. д. № 7324/2023 г.; Решение № 13349 от 10. 12. 2024 г. на ВАС, 6-то отд. по а. д. № 2044/2024 г.

³ Решение № 611 от 18. 01. 2024 г. на ВАС, 6-то отд. по а. д. № 10036/2023 г.

⁴ Решение № 611 от 18. 01. 2024 г. на ВАС, 6-то отд. по а. д. № 10036/2023 г.; Решение № 14890 от 10. 12. 2014 г. на ВАС, 6-то отд. по а. д. № 9347/2014 г

- произволно и масово инициране от НОИ на преразглеждане на влязли в сила експертни решения на ТЕЛК на действащи пенсионери;

- затрудняване и забавяне на основната работа на съставите на ТЕЛК по освидетелстване на инвалидизирани лица, респ. забавяне (недоживяване) отпускането на пенсия за инвалидност;

- фактическа и правна невъзможност за оспорване на повторно издадените актове на медицинската експертиза (в случай, че са неблагоприятни за осигурените лица) по здравословни и финансови причини;

- продължителен период от време със спряна или прекратена пенсия (в случай, че са неблагоприятни за осигурените лица), респективно лишаване от екзистенциален доход на пенсионера до приключване на административното и съдебно обжалване

Не на последно място следва да се акцентира, че повторното освидетелстване **на практика ще засегне най-вече лица с пожизнен срок на инвалидизация**. Съгласно общото правило на чл. 69, ал.1 от Наредба за медицинската експертиза (НМЕ), решението на ТЕЛК може да бъде за срок от 1 до 3 години, като след изтичането му лицето подлежи на преосвидетелстване. По изключение в чл. 69, ал.4 и ал. 7 НМЕ са предвидени **две изключения с пожизнен срок на инвалидизиране**:

- лица, придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст по чл. 68 КСО;

- лица които страдат от дефинитивни състояния⁵ без възможност за пълно или частично възстановяване.

Следователно, в общия случай с максимален 3 годишен срок на инвалидизация, новият контролен механизъм в чл. 113а ЗЗДр. ще бъде неприложим поради сравнително краткия срок на действие на експертното решение (с оглед времето за инициране и развитие на ново административно-съдебно производство). Извън тази хипотеза, остават лицата с пожизнени експертни решения на ТЕЛК, които попадат в **най-уязвимите социални**

⁵ Съгласно § 1, т. 5 ДР НМЕ "Дефинитивни състояния" са състоянията, които не търпят позитивна или негативна еволюция във времето.

групи: действащи пенсионери за изслужено време и старост (над 65 години) и лица с тежки хронични заболявания без възможност за възстановяване. По отношение на втората група лица и към момента съществува правна възможност за „*преосвидетелстване на лицата по искане на на контролните органи на медицинската експертиза*“ (чл. 69, ал. 8 НМЕ).

В заключение, изцяло споделям изложените в искането съображения, че в разрез с правото на защита по чл. 56 КРБ, оспорената правна уредба допуска дестабилизиране на благоприятен за осигуреното лице стабилен административен акт въз основа информация, до която няма достъп и правна възможност за нейното оспорване. Създаването на прекомерен брой контролни механизми в осигурителното законодателство, без ясно посочени разграничителни критерии, срокове, правни последици и оговорности, вместо дисциплиниращ ефект спрямо осигурителната администрация, създава предпоставки за административен хаос и злоупотреба с власт.

Като краен резултат приложението на чл. 113а ЗЗдр. може сериозно да затрудни (а в някои случаи дори да осуети), упражняването на основното конституционно право на общественото осигуряване в чл. 51, ал.1 КРБ. Смятам, че така се нарушава особената закрила на хората с увреждания в чл. 51, ал.3 КРБ и принципа за социалната държава.

С оглед определението за допускане на делото, смятам, че оспореният текст на новосъздадения чл. 113а от Закона за здравето противоречи на преамбюла, чл. 51, ал.1 и ал. 3 и чл. 56 от Конституцията на Република България.

С уважение: доц. д-р Теодора Филипова

Teodora
Sabeva
Filipova

Digitally signed by
Teodora Sabeva
Filipova
Date: 2026.08.20
10:32:17 +03'00'