

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**
Министър на здравеопазването

25.8.2026 г.

X 11-03-116/25.08.2026

Signed by: ELEONORA KRASIMIROVA SOTIROVA

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
гр. София
бул. „Дондуков“ № 1

На Ваш рег. № 414/04.08.2026 г.
На Наш рег. № 11-03-116/05.08.2026 г.

По к. д. № 17/2026 г.

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

Във връзка с определението на Конституционния съд от 4 август 2026 г., с което министърът на здравеопазването е конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 17 от 2026 г., образувано по искане на 53 народни представители от 52-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 113а от Закона за здравето (обн. ДВ, бр. 70 от 2004 г., последно доп. ДВ, бр. 68 от 2026 г.), и на основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, представям настоящото писмено становище:

Предмет на оспорване е разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето, създадена с § 7, т. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2026 г. и влязла в сила от 01.08.2026 г.

В искането за установяване на противоконституционност са посочени разпоредбите 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.

Основните възражения на вносителите могат да бъдат обобщени в няколко групи. Поддържа се, че използваното в чл. 113а от Закона за здравето

понятие „данни“ не е достатъчно конкретизирано и не позволява да се установи какъв обем информация е необходим, за да бъде предприето ново произнасяне на органите на медицинската експертиза. В тази връзка се сочи и липсата на изрично препращане към доказателствен стандарт по Наказателно-процесуалния кодекс. Поддържа се твърдението, че препращането към чл. 115, ал. 1 изречение първо от Кодекса за социално осигуряване създава неопределеност относно времевите граници на възможността за повторно произнасяне.

Вносителят застъпва и разбирането, че чрез чл. 113а от Закона за здравето се заобикаля общият ред за възобновяване на административни производства на влезли в сила административни и съдебни актове. Според тях повторното произнасяне на ТЕЛК би могло да доведе до фактическо неутрализиране на правния резултат от съдебен акт, без този акт предварително да е отменен по установения процесуален ред.

В искането се поставя и въпросът за съответствието на разпоредбата с правото на обществено осигуряване и особената закрила на хората с увреждания, както и с гаранциите за достойнството и правата на личността. Според вносителите повторното освидетелстване създава допълнителна тежест за лицето, включително когато неговото здравословно състояние затруднява участието му в административни и евентуално съдебни процедури.

В разрез с правото на защита по чл. 56 от Конституцията, според вносителя разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето допуска благоприятен и задължителен административен акт да бъде дестабилизиран въз основа на информация, до която носителя на права няма достъп и по която не може да изрази становище преди настъпване на правните последици.

След запознаване с изложените в искането доводи и с действащата нормативна уредба в областта на медицинската експертиза считам, че тези твърдения не обосновават противоконституционност на чл. 113а от Закона за здравето.

По така изложените твърдения, Министерство на здравеопазването изразява следното становище:

1. Значение на медицинската експертиза и предмет на новото произнасяне с експертното решение:

Медицинската експертиза има специфичен предмет, който я отличава от обичайното административно производство. Тя представлява специализирана медицинска оценка на здравословното състояние на лицето, функционалния дефицит и степента на трайно намалена работоспособност или вида и степента на увреждането при условията и реда, определени от закона. Уврежданията, функционалният дефицит и свързаната с тях степен на трайно намалена работоспособност или вид и степен на увреждане се установяват въз основа на медицинската документация, а при предвидените от закона случаи чрез непосредствен медицински преглед.

Поради това експертното решение на териториалната експертна лекарска комисия (ТЕЛК) или Националната експертна лекарска комисия (НЕЛК) не следва да бъде разглеждано като обикновен административен акт, пораждащ определени социални последици. То има административноправна форма, но съдържа преди всичко специализирана медицинска преценка, която може да бъде извършена единствено от компетентен медицински орган.

Именно тази особеност има съществено значение за преценката на чл. 113а от Закона за здравето.

Разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето не въвежда общо право на държавата да преразглежда влезлите в сила експертни решения. Тя урежда специфична хипотеза, при която достоверността на медицинската документация, послужила като основа за експертното решение, е поставена под съмнение в рамките на образувано наказателно производство.

В този случай предметът на новото произнасяне не е санкционирането на освидетелстваното лице, нито извършването на наказателноправна преценка от ТЕЛК. Задачата на органа на медицинската експертиза е да извърши собствена медицинска оценка при наличните към момента медицински данни и при спазване на нормативно установени процедури.

Следователно трябва ясно да се разграничи основанието за започване на процедурата от предмета на самата медицинска експертиза. Наказателното производство може да бъде основанието за предприемане на ново произнасяне, но не определя предварително неговия резултат. Медицинската оценка остава в компетентността на органите на медицинската експертиза. Това разграничение е съществена гаранция срещу превръщането на наказателното производство в средство за определяне на медицинския статус на лицето.

В тази връзка следва да се отчете и разпоредбата на чл. 190, ал. 1 от Закона за здравето, съгласно която лицата, упражняващи медицинска професия имат право на свобода на действия и решения съобразно професионалната си квалификация, медицински стандарти и медицинска етика.

От тази гледна точка професионалната самостоятелност на медицинската преценка представлява допълнителна гаранция, че новото произнасяне по чл. 113а от Закона за здравето няма да бъде предопределено от резултата или от хода на наказателното производство.

2. Условието за прилагане на разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето изключват произволното преразглеждане на експертни решения:

Член 113а от Закона за здравето не предоставя неограничена възможност за повторно освидетелстване. За да бъде приложена разпоредбата, трябва да са налице едновременно предвидените от закона предпоставки: да е образувано наказателно производство за престъпление при или по повод издаването на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК, в хода на това производство да са налице данни, че решението е издадено въз

основа на документи с невярно съдържание или неистински или преправени документи, и експертното решение да е със срок на валидност, който не е изтекъл.

Съчетаването на тези предпоставки е от значение за предвидимостта на нормата. Законодателят не е предоставил на администрацията свободна преценка да избира кои експертни решения да бъдат поставяни под нова проверка. Необходима е връзка с конкретно наказателно производство и с конкретни данни относно документите, послужили за издаването на експертното решение.

Поради това не може да се приеме, че чл. 113а от Закона за здравето създава общ режим на периодично или произволно преразглеждане на влезли в сила решения на органите на медицинската експертиза. Освен това самото наличие на образувано наказателно производство не води автоматично до промяна на правата на освидетелстваното лице, предвид, че не се предвижда автоматично обезсилване на експертните решения и не се определя предварително какъв трябва да бъде резултатът от последващата медицинска оценка.

Освен това, не споделяме разбирането, че употребата на понятието „данни“ превръща разпоредбата в неясна и непредвидима норма.

Понятието се съдържа в конкретна нормативна конструкция и не следва да се разглежда отделно от останалите елементи на разпоредбата. Законът изисква наличието на образувано наказателно производство и връзка между събраните в него данни и документи, въз основа на които е издадено експертното решение.

3. Относно твърденията за нарушаване на принципа на правовата държава и изискването за предвидимост на правната уредба – чл. 4, ал. 1 от Конституцията:

При преценката за съответствието на чл. 113а от Закона за здравето с принципа на правовата държава следва да се изхожда не от отделни думи и изрази, разгледани изолирано, а от нормативното съдържание на разпоредбата в контекста на цялостната уредба на медицинската експертиза.

Член 113а от Закона за здравето не създава самостоятелен и неограничен механизъм за преразглеждане на експертните решения. Неговото приложно поле е очертано чрез съвкупност от предпоставки, които трябва да са налице едновременно. Необходимо е да е образувано наказателно производство за престъпление при или по повод издаването на експертно решение на ТЕЛК или НЕЛК. Именно в рамките на това производство следва да са налице данни, свързани с документите, въз основа на които е издадено експертното решение. И не на последно място, законодателят е ограничил приложението на механизма само до експертни решения, чийто срок на валидност не е изтекъл.

Така очертаната законова конструкция изключва възможността разпоредбата да бъде използвана като общо основание за преразглеждане на влезли в сила експертни решения по преценка на административния орган.

Понятието „данни“ не следва да бъде възприемано като предоставящо неограничена свобода на преценка. То е използвано от законодателя в определен фактически и процесуален контекст – в хода на образувано наказателно производство и във връзка с конкретни документи, послужили като основа за издаване на експертното решение.

Не би могло да се приеме, че изискването за законова предвидимост означава всяка предпоставка за предприемане на последващо административно действие да бъде дефинирана чрез математически или изчерпателно изброени критерии. В редица области законодателят използва оценъчни или обобщаващи понятия, чието конкретно съдържание се определя в зависимост от предмета и целта на съответната правна уредба.

В случая от значение е и обстоятелството, че ТЕЛК не е органът, който установява дали е извършено престъпление, нито органът, който определя наказателноправните последици от действията на участниците в наказателното производство. Наличието на данни по смисъла на чл. 113а от Закона за здравето представлява предпоставка за предприемане на ново медицинско произнасяне, но не представлява доказателство за определен медицински резултат.

Тази разлика е съществена. Законът не постановява, че при наличието на данни за неистински или неверни документи ТЕЛК е длъжен да приеме, че лицето не страда от съответното заболяване или че не е налице определен функционален дефицит. Напротив, именно поради съмнението относно достоверността на част от фактическата медицинска основа на предходното експертно решение се предвижда нова медицинска оценка.

Следователно чл. 113а от Закона за здравето не замества медицинската преценка с наказателноправна или административна преценка, а създава процесуална възможност медицинската преценка да бъде извършена въз основа на нови данни, документи и обстоятелства, относими към здравословното състояние на лицето.

Това е съществено различие и по отношение на принципа на правната сигурност.

Правната сигурност защитава оправданото доверие в стабилността на правния ред, но не може да се разбира като абсолютна забрана за установяване и коригиране на последици, основани на факти, чиято достоверност впоследствие е поставена под съмнение. В противен случай стабилитетът на административния акт би получил предимство пред изискването публични права да се определят въз основа на достоверни факти.

4. Специфика на медицинската експертиза като основание за специална законова уредба:

Разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето следва да бъде разглеждана във връзка с цялостната нормативна уредба на медицинската експертиза. Медицинската експертиза не представлява само процедура по установяване на определени административни последици. Нейният непосредствен предмет е медицинска оценка на здравословното състояние на

лицето, функционалния дефицит и степента на трайно намалена работоспособност или вида и степента на увреждането.

Тази оценка е специфична по своя характер и се основава на професионални медицински критерии и на медицинската документация, представена по конкретния случай. Поради това достоверността, актуалността и достатъчността на медицинската документация, въз основа на която се извършва експертизата, имат пряко значение за правилността на крайния медицински резултат.

Този извод се потвърждава и от уредбата на дейността на ТЕЛК в Правилника за устройството и организацията на работата на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотеки на медицинските експертизи. Съгласно чл. 39, ал. 2, т. 1 от Правилника лекарите в ТЕЛК извършват преглед на представената медицинска документация и на електронните здравни записи на лицата в Националната здравноинформационна система, като при предвидените в правилника случаи извършват клиничен преглед и/или назначават изследвания и консултации със специалисти извън ТЕЛК.

Следователно действащата нормативна уредба не свежда медицинската експертиза до формалното възпроизвеждане на представените от лицето документи. Ако медицинската документация, въз основа на която е извършена медицинската оценка, се окаже неистинска, преправена или с невярно съдържание, това поставя под съмнение фактическата основа, върху която е формиран медицинският извод. В такава хипотеза се обосновава необходимостта от извършване на нова медицинска оценка въз основа на достоверни, проверими и относими към случая медицински данни.

Тези правила показват, че медицинското експертно решение е резултат от специализирана оценъчна дейност, при която достоверността и достатъчността на медицинската информация са от съществено значение. Именно поради това, съмнение относно достоверността на документите, послужили като основа за вече постановено експертно решение, не може да остане правно ирелевантно единствено поради обстоятелството, че решението е влязло в сила.

Влизането в сила на експертното решение стабилизира неговите правни последици, но не може само по себе си да придаде достоверността на документи, които впоследствие са установени като неистински, преправени или с невярно съдържание.

От изложеното следва, че специалната процедура по чл. 113а от Закона за здравето е свързана не с ограничаване на правата на освидетелстваното лице, а с необходимостта медицинската експертиза да изпълни своята основна функция – да установи действителното здравословно състояние и функционалните ограничения на лицето въз основа на достоверни и относими медицински данни. Тази особеност отличава хипотезата на чл. 113а от обичайните случаи на изменение или отмяна на административни актове.

5. Разграничение между наказателното производство и медицинската експертиза:

Особено значение за конституционната преценка има разграничението на функциите на органите, участващи в различните производства. Наказателното производство има за предмет установяването на наличие на престъпление, неговия извършител и обстоятелствата, свързани с наказателната отговорност. Медицинската експертиза има различен предмет – установяване на медицински относими факти и извършване на професионална оценка на здравословното състояние и функционален дефицит.

Поради това данните, установени в рамките на наказателното производство, не могат сами по себе си да заменят медицинската експертиза. Член 113а от Закона за здравето не предвижда подобна замяна. Напротив, изрично е предвидено ново произнасяне на ТЕЛК след представяне на актуална медицинска документация и извършване на преглед по ред, определен в Правилника по чл. 109 от Закона за здравето.

Законодателят е въвел разграничение между фактите, които обосновават необходимостта от повторно медицинско произнасяне; медицинските факти, които следва да бъдат установени при новото произнасяне; и медицинската оценка, която е изключително в компетентността на органите на медицинската експертиза. Това разграничение представлява съществена гаранция срещу възможността наказателното производство да предопредели медицинския резултат. То е израз и на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който изисква държавните органи да упражняват предоставените им от закона правомощия в установените от него предели и за целите, за които са предоставени.

6. Ролята на Националния осигурителен институт (НОИ) и пределите на административната преценка относно установения медицински резултат:

От съдържанието на чл. 113а от Закона за здравето следва, че НОИ има строго определена процесуална функция – при наличие на предвидените в закона предпоставки да изпрати съответното експертно решение чрез съответната регионална картотека на медицинската експертиза до ТЕЛК за ново произнасяне.

Разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето ясно разграничава инициирането на процедурата от извършването на медицинската експертиза, която е възложена на компетентния орган на медицинската експертиза ТЕЛК.

Това разграничение има особено значение с оглед на твърдението, че нормата създава възможност за произволно административно преразглеждане на влезли в сила експертни решения. Подобен извод не следва от закона.

Същевременно срокът по чл. 115, ал. 1, изречение първо от Кодекса за социално осигуряване, към който чл. 113а изрично препраща, не следва да се разглежда като самостоятелен и неопределен времеви критерий. Той е част

от законовата норма, с която законодателят е ограничил във времето възможността за задействане на процедурата по чл. 113а.

Този извод се подкрепя и от изричното изискване на чл. 113а съответното експертно решение да бъде със срок на валидност, който не е изтекъл. Това има значение и при преценката за твърдяната от вносителите неопределеност на нормата. Препращането към чл. 115, ал. 1, изречение първо КСО не означава, че НОИ разполага с неограничена във времето възможност да инициира ново произнасяне. Напротив, законодателят е избрал конкретен нормативно определен срок, с който е обвързал упражняването на това правомощие.

Нещо повече, чл. 113а следва да бъде поставен в систематична връзка и с чл. 113 от Закона за здравето, който също урежда специален механизъм за последващ контрол върху експертните решения. Съгласно чл. 113 органите на медицинската експертиза могат по своя инициатива да отменят или изменят неправилни решения на по-долустоящите органи, както и да връщат техни решения за отстраняване на грешки или непълноти, но това правомощие е ограничено до тримесечен срок от постановяването на решението.

Систематичното съпоставяне на чл. 113 и чл. 113а показва, че законодателят не е предвидил един единствен способ за последващ контрол върху експертните решения, а различни механизми, обусловени от различни фактически предпоставки. Член 113 урежда вътрешния медицинско-експертен контрол върху неправилни решения на по-долустоящи органи в кратък срок от постановяването им. За разлика от него, чл. 113а е насочен към специфична хипотеза, при която след постановяването на експертното решение в рамките на наказателно производство се появяват данни относно достоверността на документите, въз основа на които то е издадено.

7. Относно съотношението между чл. 113а от Закона за здравето и АПК:

Не може да се приеме, че специалната уредба на чл. 113а представлява заобикаляне на правилата на АПК. Административнопроцесуалният кодекс урежда общия режим на административните производства и общите способности за преодоляване на стабилитета на административните актове. Законът за здравето обаче съдържа специална нормативна уредба на медицинската експертиза, включително на органите, нейните правомощия и реда за контрол върху експертните решения.

При наличието на специална законова регламентация общият процесуален режим се прилага доколкото специалният закон не предвижда друго. Член 113а не отменя и не изключва общите правила на АПК извън хипотезата, която самият закон урежда. Той създава специален механизъм за ново медицинско произнасяне при фактическа ситуация, която не е напълно идентична с предпоставките за възобновяване на административното производство по общия ред, уреден в чл. 99 и сл. АПК.

Следва да се подчертае, че предметът на процедурата по чл. 113а не е пряко отмяната на влязлото в сила експертно решение. Законът предвижда ново произнасяне от ТЕЛК. В резултат на това произнасяне се постановява ново експертно решение, което има собствен предмет и собствен режим на административен и съдебен контрол.

Следователно не се извършва автоматично обезсилване на предходния административен акт чрез едностранно действие на НОИ или на друг административен орган. Тъкмо обратното, въпросът за действителното здравословно състояние и работоспособността се предоставя отново на компетентния медицински орган, а постановеният резултат подлежи на контрол по установения в чл. 112 от Закона за здравето ред.

8. Относно стабилитета на влезлите в сила експертни решения:

Стабилитетът на административните актове е елемент от правната сигурност, но неговото значение следва да бъде съобразено с естеството на обществените отношения, които съответният акт регулира.

При медицинската експертиза стабилитетът на решението не може да означава, че веднъж постановена медицинска оценка трябва да се запази независимо от последващо установена недостоверност на документите, въз основа на които тя е направена.

Законът за здравето сам признава необходимостта от контрол върху правилността на експертните решения, като предвижда различни форми на обжалване и контрол – чл. 112 и чл. 113. Решенията на ТЕЛК подлежат на обжалване пред НЕЛК, а решенията на НЕЛК – пред административния съд по реда на АПК или вътрешен медицинско-експертен контрол върху неправилни решения на по-долустоящи органи.

Следователно системата на медицинската експертиза поначало не третира експертното решение като акт, който е изключен от последващ контрол.

Член 113а следва тази логика, но урежда специфична хипотеза. Специалната процедура не обезсмисля принципа на стабилитет, а установява граница, при която защитата на стабилитета следва да бъде балансирана с необходимостта правните последици да се основават на достоверни медицински факти. Поради това специалният ред по чл. 113а от Закона за здравето не представлява нарушение от принципа на правовата държава, а негово проявление.

9. Относно правото на общественно осигуряване и особената закрила на хората с увреждания:

Неоснователно е твърдението, че възможността за ново медицинско произнасяне само по себе си представлява ограничение на правото на общественно осигуряване и особената закрила на хората с увреждания, гарантирани от чл. 51, ал. 1 от Конституцията.

Конституционното право на общественно осигуряване предполага наличието на нормативно установени условия, при които се придобиват и упражняват съответните осигурителни права. Когато експертното решение

на ТЕЛК или НЕЛК има значение за възникването или упражняването на такива права, държавата има не само възможност, но и задължение да създаде механизми, чрез които да гарантира достоверността на медицинската експертиза. Това е особено важно с оглед на обществения характер на средствата, от които се финансират осигурителните права и социални права.

Същевременно чл. 113а не постановява, че само поради образуването на наказателно производство лицето губи своите права. Не е предвидено и автоматично обезсилване на експертното решение, нито автоматично прекратяване на пенсия или друго плащане.

Законодателят е избрал друг подход – при наличие на определените в закона предпоставки да бъде извършена нова медицинска оценка, при която лицето да представи актуална медицинска документация и да бъде извършен преглед по установения в правилника по чл. 109 от Закона за здравето ред.

По този начин се търси баланс между две конституционно значими цели – защитата на лицата с увреждания и гарантиране на законосъобразното и справедливо функциониране на системата на общественото осигуряване.

10. Относно правото на защита по чл. 56 от Конституцията:

Не може да се приеме, че правото на защита е нарушено само поради това, че основанийето за предприемане на ново медицинско произнасяне произтича от данни, събрани в рамките на наказателно производство. Правото на защита следва да бъде разглеждано във връзка с конкретното производство, в което се засягат правата и законните интереси на лицето.

При новото медицинско произнасяне лицето има възможност да представи актуална медицинска документация, да участва в процедурата по освидетелстване и евентуално да оспори постановеното експертно решение.

Системата предвижда административен контрол пред НЕЛК и съдебен контрол върху решенията на НЕЛК.

Следователно новото произнасяне не представлява окончателно и неоспоримо действие на администрацията, което непосредствено и без възможност за защита прекратява или ограничава права. Напротив, законодателят е запазил цялата последваща система на административно и съдебно обжалване.

Отделно от това, достъпът до материалите по наказателното производство и правото на участие в производството по медицинската експертиза са различни процесуални въпроси, които не следва да бъдат смесвани. Предметът на новото произнасяне е медицинската оценка, а не установяването на наказателна отговорност.

11. Относно презумпцията за невиновност и чл. 31, ал. 3 и 4 от Конституцията:

Член 113а не въвежда презумпция за виновност на освидетелстваното лице. Наличието на наказателно производство е законова предпоставка за предприемане на определено административно действие, но не представлява установяване на вина. Още по-малко законът приема, че лицето, на което е

издадено експертното решение, е извършило престъпление или е участвало в изготвянето или използването на неистински документи.

Тази разлика е от съществено значение, тъй като в практиката е напълно възможно недостоверната медицинска документация да е създадена или използвана от трети лица. Новото медицинско произнасяне не е наказание за лицето и не съдържа констатация за неговата вина. То има единствено медицинско-експертен предмет – установяване на здравословното състояние и функционалния дефицит въз основа на актуална и достоверна медицинска информация.

Поради това приложението на чл. 113а не може да бъде приравнено на санкция или на ограничаване на процесуалните права на обвиняемия.

При преценката за конституционосъобразността на чл. 113а следва да бъде извършена и преценка за съразмерност между преследваната от законодателя цел и средството за нейното постигане. Преследваната цел е легитимна – гарантиране на достоверността на медицинската експертиза, защита на правата на лицата, които действително отговарят на законовите условия за получаване на осигурителни и социални права, както и предотвратяване на неправомерно разходване на публични средства.

Избраното средство е ограничено по приложно поле. То се прилага само при наличие на образувано наказателно производство, при данни относно документите, послужили за издаване на експертното решение, и само когато срокът на валидност на това решение не е изтекъл.

Предвид изложеното считам, че разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето не 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.

В заключение считам, че искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 113а от Закона за здравето е неоснователно във всички негови части и по всички аргументи, и поради което моля Конституционният съд да го отхвърли.

С уважение,

25.8.2026 г.

X 

Signed by: Katya Georgieva Ivkova

КАТЯ ИВКОВА

Министър на здравеопазването