

Решение № 10
от 4 юли 1996 г. по к.д. № 8/96 г.

относно искане за установяване на противоконституционност на чл.70, ал.2 и чл.72 от Закона за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина
(Обн., ДВ, бр.61 от 19 юли 1996 г.)

С ъ с т а в: Асен Манов - председател, Младен Данаилов, Милчо Костов- докладчик, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Николай Павлов, Димитър Гочев, Иван Григоров, Пенчо Пенев, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев, Георги Марков

I

Делото е образувано на 9 май 1996 г. по искане на главния прокурор на Република България.

Главният прокурор сезира Конституционния съд с искане да бъде установена противоконституционност на чл.70, ал.2 и чл.72 от Закона за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина (ЗЛСАХМ) - ДВ, бр.36 от 1995 г.

Според искането разпоредбата на закона (чл. 70, ал.2 ЗЛСАХМ), която предвижда, "че на територията на държавни и общински държавни заведения могат да се откриват само общински аптеки", противоречи на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. "Текстът ограничава прокламирания с основния закон принцип за свободната стопанска инициатива" и "поставя в привилегировано положение общините" с оглед на това, че само те могат да открият аптеки за продажба на лекарства на "привлекателната територия" на здравните заведения.

Конституционособразността на чл. 72 ЗЛСАХМ е оспорена със съображението, че само на общините е разрешено да откриват повече от една аптека, докато лицата по чл. 68, ал. 1, т. 2 и 3 ЗЛСАХМ са лишени по силата на категоричен нормативен запрет от тази възможност. И относно този запрет предявителят на искането вижда противоречие на конституционните текстове - чл. 19, ал. 1, 2 и 4.

С определение от 14 май 1996 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане по същество на предявеното искане и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на здравеопазването, Българския лекарски съюз и Съюза на фармацевтите в България. В 14-дневния срок всички страни са представили своите становища по делото. Към делото бяха приложени и проучени стенографските дневници на Народното събрание от обсъждането и приемането на ЗЛСАХМ, както и стенографските дневници от обсъждането на проектозакона от Комисията по здравеопазването.

II

Относно изразените становища на заинтересуваните страни могат да се направят следните кратки констатации:

Становището на Народното събрание е изразено чрез препратеното от председателя на Народното събрание становище на Комисията по здравеопазването. Според тази комисия "чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ не противоречи на чл.19, ал.1 и 2 от Конституцията на Република България, тъй като той произтича непосредствено от чл.17, ал.4 от Конституцията". Това разбиране се подкрепяло (според парламентарната комисия) от разпоредбата на чл.17, ал.3 от Конституцията, съгласно която "частната собственост е неприкосновена". "Държавата и общините в случаите, в които те управляват не нечия друга, а своята частна собственост, имат правото да създават специален режим, който да защитава собствения им интерес..."

Становището на Министерския съвет също така не възприема искането на главния прокурор. Министерският съвет приема, че "от чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ не произтича никакво ограничение на свободната стопанска инициатива по посочените субекти. Установеното в него изискване произхожда единствено от правомощието на собственика самостоятелно да решава начина на използване на своята собственост". Относно оспорения от конституционноправна гледна точка чл.72 ЗЛСАХМ Министерският съвет счита, че "искането на главния прокурор в тази му част е противоречиво". Поради липса на "ясно и недвусмислено становище" в предявеното искане Министерският съвет приема, че "Конституционният съд би следвало да упражни правомощието по чл.17, ал.3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд и да поиска отстраняването на посочения недостатък".

Министърът на здравеопазването също изразява несъгласие със становището на главния прокурор. Министърът приема, че търговията с лекарствени средства, извършвана чрез аптеките, не е типична търговска дейност, а особен вид дейност, касаеща здравето на гражданите, която се осъществява чрез контрол на държавата съгласно чл.52, ал.2 от Конституцията. "Затова тази търговия се извършва не чрез какъвто и да било търговски обект, а чрез аптека, за която законодателят е приел, че е здравно заведение (чл.65 ЗЛСАХМ)." Към становището на министъра на здравеопазването е приложена справка относно европейското законодателство в областта на аптечното дело.

Съюзът на фармацевтите в България също не споделя искането на главния прокурор със съображението, че чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ не създава "монополно положение" за общините, защото "монополно положение винаги се свързва с монополизъм в рамките на националния пазар, какъвто не е пазарът на територията на една община". Що се касае до нормата на чл.72 ЗЛСАХМ, тя не може да бъде противоконституционна, защото непосредствено се свързва с другите разпоредби на същия закон и смислово произтича от тях, а те не са оспорени от главния прокурор (чл.65, ал.1, чл.66, ал.1, чл.68, ал.7 и чл.81).

Според становището на Българския лекарски съюз е "допустимо всяко юридическо лице, отговарящо на условията на закона, да притежава повече от една аптека, като всяка се ръководи от определен съдружник..." "Няма основание да се прави разлика между търговските дружества, създадени от общината, и тези - от фармацевти, и да се счита, че вторите дават по-слаби гаранции за потребителите..." "Текстът на чл.72 ЗЛСАХМ - четем в същото становище - влиза в противоречие с разпоредбите в Конституцията, като създава неравни условия върху единствен критерий - носителя на правото на собственост". Заклучението на Българския лекарски съюз е, че чл.70, ал.2 и чл.72 ЗЛСАХМ противоречат на Конституцията.

Въпросът за противоконституционността на чл.70, ал.2 и чл.72 ЗЛСАХМ е поставен и разискван във всички етапи на обсъждане в Народното събрание: в Комисията по здравеопазване, при приемането на проекта на първо четене и при обсъждането на текстовете на второ четене. Още при най-общото обсъждане на първо четене е обърнато внимание върху несъобразяване на проекта с конституционната норма на чл.19, ал.2 - имат се предвид

действащите норми на чл.70, ал.2 и чл.72 ЗЛСАХМ (с. 20 и сл.на заверен препис-извлечение на Стенографски протокол на 36-ото Народно събрание, 18-о заседание, 1995 г.). В своите разяснения министърът на здравеопазването нарича поставения въпрос "конфликтна точка" и счита, че "в Комисията по здравеопазването предстои да се уточни този пункт" (с. 28 на същия стенографски протокол). При обсъждането на второ четене оспорването на тези текстове на проектозакона отново е било повторено със същите аргументи, почерпени от разпоредбите на Конституцията, но в първоначалната си редакция законът е бил гласуван и приет с мнозинство в пленарната зала.

III

Анализът на представените по делото становища на страните и на документираните в стенографските протоколи обсъждания на проекта в парламентарната комисия по здравеопазването и при първото и второто четене в пленарна зала позволява да се направят следните изводи.

1. Според текста на чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ "само общински аптеки" могат да се откриват на територията на държавни и общински здравни заведения. Измежду изброените в чл.68 ЗЛСАХМ субекти на правото да откриват аптеки ("фармацевти, събирателни и командитни търговски дружества" и пр.) преференцията, предоставена на общините (чл.68, ал.1, т.4) е ясна и категорично изявена в чл.70, ал.2 - никой друг освен общините не може да открива аптека на болнична територия. В предявеното искане тази територия е наречена "привлекателна територия". Това едва ли може да се оспори. Тя е привлекателна, защото гражданите, които ползват лекарска помощ в болницата, могат веднага да потърсят и да се снабдят с предписаните лекарства след посещение в здравното заведение. Лекарствата не само могат веднага да се купят, но обикновено лекарите съобщават, че те могат да се намерят в "прилежащата" към болницата аптека. Удобството за пациентите е безспорно. "Привлекателността" на местоположението няма нужда повече и по-подробно да се доказва. Касае се за безспорен търговски интерес на собственика на аптека, разположена в или при болница. Касае се за осигурен или поне за стабилен приток на клиента.

И оттук веднага следва въпросът, дали тази законова разпоредба относно общинските аптеки не противоречи на Конституцията; дали не се нарушава изискването за "еднакви правни условия за стопанска дейност" (по чл.19, ал.2 от Конституцията).

Нормата на чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ не противоречи на Конституцията. Тя урежда конституционно признато нормотворческо правомощие относно режима на обектите на държавната и общинската собственост (чл.17, ал.4 от Конституцията). Разпоредбата на чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ се вмести в посочената конституционна норма - чл.17, ал.4 и пряко произтича от нея.

Тази изходна позиция може да бъде доказана.

Нормата на чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ урежда съотношението между (разположението на) два вида обекти: територията на държавни и общински здравни заведения и общински аптеки.

Първо, законовата норма разпростира своето действие само на територията на държавни и общински здравни заведения. Извън територията на тези заведения (частни болници, частни поликлиники и др.) тя няма действие.

Второ, законовата норма регулира "само общински аптеки"; тя не се отнася до другите обекти на собственост, чрез които се извършва подобен вид дейност (срв. чл.68 ЗЛСАХМ).

Рамките на конституционния текст са стриктно спазени. Създаденият с чл.70, ал.2 ЗЛСАХМ режим остава изцяло режим относно обекти на държавната и общинската собственост.

И трето, това става, както изисква Конституцията, със закон.

Основание за неговото оспорване поради несъобразяване с Конституцията няма.

2. Нормата на чл.72 ЗЛСАХМ прокарва ясно разграничение между аптеките според титуляра на собственост - само общините могат да получат разрешение за откриване на повече от една аптека. Такова право нямат търговски дружества, които са собственост на фармацевти; такова право нямат и кооперации на фармацевти; такова право нямат даже самите болнични заведения с оглед на нуждите на болничното лечение.

Противоречието на тази норма с чл.19, ал.2 и 4 от Конституцията може лесно да се установи. Законовата норма не създава "еднакви правни условия за стопанска дейност", както изисква конституционният текст. Като не допуска откриване на повече от една аптека от търговски дружества и кооперации, чл.72 ЗЛСАХМ по същество ограничава правото на гражданите да се кооперират и да създават други форми на сдружаване за постигане на стопански и социален напредък (както изисква ал.4 на чл.19 от Конституцията).

Законът (ЗЛСАХМ) съдържа достатъчно други разпоредби, които защитават правата на потребителите на лекарствените средства. Допълнителна и по-голяма гаранция чрез ограничаване на сдружаването на фармацевти не може да се въвежда от закона.

От конституционноправна гледна точка недопустима е забраната по чл.72 ЗЛСАХМ, отнасяща се до болнични заведения. Когато се касае за крупни болнични комплекси, недопустима е противоконституционната забрана да се открие в такъв комплекс втора (трета) болнична аптека за нуждите на пациентите на самата болница.

Относно препращането, което се съдържа в чл.72 към чл.68, ал.1, т.1 ЗЛСАХМ, преценка за конституционность е излишна. Както е казано и в самото предявено искане на главния прокурор, забраната, отнасяща се до фармацевти, е логично следствие от други разпоредби на закона (чл.66 ЗЛСАХМ) и затова самото оспорване на конституционността се отнася само до посочените в чл.72 точки 2 и 3 на чл.68, ал.1 ЗЛСАХМ. Само в тези рамки трябва да се обяви противоконституционност на чл.72 ЗЛСАХМ.

Въз основа на горизложеното Конституционният съд

РЕШИ:

1. Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на чл.70, ал.2 от Закона за лекарствените средства и аптеките в хуманната медицина (ДВ, бр.36 от 1995 г.).

2. Обявява за противоконституционен чл.72 от Закона за лекарствните средства и аптеките в хуманната медицина в частта относно лицата по чл.68 ал.1, т.2 и 3 от същия закон.