

при участието на секретар-протоколита Милка Бонева разгледа в закрито заседание на 12 и 18 декември 2013 г. конституционно дело № 19/2013 г., докладвано от съдията Георги Ангелов.

Делото е образувано на 9.07.2013 г. по искане на 51 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 4.07.2013 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване (обнародвано, ДВ, бр. 60 от 6.07.2013 г.).

Разглеждането по същество на искането е допуснато с определение на Конституционния съд от 23 септември 2013 г. Като заинтересувани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на здравеопазването, Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), Българският лекарски съюз, Българският зъболекарски съюз и Пламен Цеков.

По делото са постъпили писмени становища от Народното събрание, министъра на здравеопазването, Българския лекарски съюз, Българския зъболекарски съюз и Пламен Цеков.

Вносителите на искането за противоконституционност на решението считат, че мандатността е въведена от Конституцията за осъществяване на предоставените властнически правомощия по изпълнение на държавната политика в определена област на обществените отношения и е механизъм за демократично конституиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето им на определени правомощия за определен период от време. Тя е юридическа гаранция за независимост при осъществяването на правомощията и за контрол върху дейността на държавните органи. Предсрочното прекратяване на персонален мандат може да стане само въз основа на факти, настъпили след неговото възникване, които трябва да са посочени изрично от Конституцията или от закон, основан на нея, като юридически факт за прекратяването. В мотивите към проекта за решение не са посочени никакви конкретни нарушения при изпълнение на задълженията на Пламен Цеков като управител на НЗОК, още по-малко такива, извършвани системно, които да са основание по чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО за предсрочното прекратяване на мандата му.

Според Народното събрание искането не може да бъде подкрепено. То е прието в пределите на компетентността на парламента по чл. 84, т. 8 от Конституцията във връзка с чл. 19, ал. 4 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г., последно изменен и допълнен в ДВ, бр. 23 от 8.03.2013 г.; ЗЗО). Въз основа на разисквания в пленарно заседание с участието на управителя на НЗОК са били установени системни нарушения на задълженията му, посочени в мотивите към проекта за решението и конкретизирани в становището по делото.

Министърът на здравеопазването е на становище, че мандатът на управителя на НЗОК е прекратен с акт на правоимащия орган на основание, посочено в закона, а преценката за наличието или липсата на нарушения на задълженията му е от компетентността на Народното събрание. Поради това решението не противоречи на конституционния принцип на мандатността и на чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО.

Българският лекарски съюз намира, че решението не нарушава принципа на мандатността, а основанията по чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО са установени при парламентарния дебат.

Българският зъболекарски съюз заявява, че по закон няма пряко отношение нито към избора, нито към предсрочното прекратяване на мандата на управителя на НЗОК, поради което не взема и становище по искането.

Според Пламен Цеков искането е основателно, защото в мотивите към проекта за решение не са посочени конкретни, още по-малко системни нарушения, част от съображенията са неотносими към времето на мандата му, а Надзорният съвет на НЗОК, който по закон е осъществявал контрол върху дейността му, не е установил нито едно нарушение в оперативната дейност на касата.

Останалите заинтересувани страни не са представили становища по искането.

След като прецени доказателствата по делото, доводите в искането и в становищата на страните Конституционният съд намира следното.

С Решение на Народното събрание от 29.03.2012 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 3 април 2012 г., в сила от деня на обнародването му), Пламен Цеков е избран за управител на НЗОК с мандат до 12 февруари 2015 г. Съгласно чл. 84, т. 8, предл. 2 от Конституцията, Народното събрание избира ръководителите на институции, определени със закон. Според чл. 19, ал. 1 от ззо, в действащата си към датата на

избора редакция (ДВ, бр. 62 от 2010 г.), управителят на НЗОК се избира от Народното събрание за срок от 5 години. Изборът е действителен, независимо от краткия от определения в закона петгодишен срок на мандата, поради което целената инвестиция е възникнала.

С оспореното решение мандатът е прекратен предсрочно от датата на влизане в сила на решението – 10.07.2013 г., съгласно правомощието на Народното събрание по чл. 84, ал. 1, т. 8, предл. 2 от Конституцията да освобождава ръководителите на институциите, определени със закон и чл. 19, ал. 4 ЗЗО.

Самото решение не съдържа фактически, а само правното основание за издаването си – чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО.

Фактическите основания са изложени в мотивите към проекта за решението така, както са предложени в пленарното заседание на Народното събрание при приемането му. Те са: а) нарушен диалог между съсловните организации и НЗОК; б) наложени едностранно от НЗОК решения по управлението и финансирането на здравната система, които обричат на фалит болниците и отнемат нормалния достъп на гражданите до здравни грижи; в) отказ на управителя да поиска в края на 2012 г. актуализация на бюджета на НЗОК с 50 милиона лв. неосъществен трансфер от нея към Министерството на здравеопазването и с надсъбрани суми от здравни вноски; г) въведени в началото на 2013 г. регулативни методики, довели до орязване на бюджетите на болниците; д) отказ на съсловните и пациентски организации да преговарят и работят с управителя на НЗОК.

Тази фактически основания са конкретизирани и допълнени в становището на Народното събрание по делото.

I. Според съдиите Цанка Цанкова, Красен Стойчев и Георги Ангелов искането е недопустимо.

1. Оспореното решение е едностранно властническо волеизявление, което прекратява правото на избраното веднъж физическо лице да упражнява занапред компетентността на управител на НЗОК като държавен орган (отнема т. нар. инвестиция). Макар и прието от Народното събрание, действието на решението не е в сферата на законодателната власт, защото не създава, а прилага съществуваща правна норма. Не е и в сферата на съдебната власт, тъй като не решава правен спор

съобразно съществуваща норма. Последиците на решението са в сферата на изпълнителната власт така, както и ако би било прието от административен орган. Впрочем, не принадлежността на органа, субект на волеизявлението, към една от трите власти, а методът на регулиране и правните последици от неговото волеизявление са от значение за определянето му като властнически акт, и то от точно определен вид – законодателен, административен или съдебен, или като гражданскоправно действие. Административни актове издават органите на изпълнителната власт. Народното събрание също може да издава решения, които имат характер на административни актове. Същото се отнася до юридически или физически лица, както и техни сдружения, ако са оправомощени за това със закон.

2. Решението в случая е волеизявление на орган, действащ като административен по смисъла на чл. 120, ал. 1 от Конституцията. Контролът за законността му се осъществява, съгласно тази разпоредба, от съдилищата чрез обжалването му като административен акт по ред, определен от текущия законодател, доколкото последният не е изключил обжалваемостта му при условията (и ограниченията) на чл. 120, ал. 2 от основния закон. Законността, предмет на проверка от административните съдилища, включва не само съобразеността на административния акт със закона и подзаконовите нормативни актове, но преди всичко с Конституцията. Законността е съответствието на акта със закона в родовия смисъл на това понятие, обхващащ цялата система от правни норми.

3. а. Формалното тълкуване на разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, в резултат на което контролът над тези парламентарни решения се свежда само до съответствието им с чл. 84, т. 8 от основния закон, не отчита, че те са актове с административен характер, подлежащи на цялостен контрол за законност съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията. При възприемането на това тълкуване контролът се свежда до проверка на материалната компетентност на Народното събрание в зависимост от съществуването на оправомощаващ го закон, докато съобразеността на решението със закона в тесния смисъл на понятието е невъзможна. Такъв контрол би довел като резултат единствено до увеличаване на законите, с които ръководителите на институции се избират или освобождават от парламента.

б. Няма разумно основание да се счита и че нормата на чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 2 е специална спрямо тази на чл. 120 от Конституцията, така че контролът върху административните актове на парламента да е разделен на две – за

конституционосъобразност, осъществяван от Конституционния съд, и за законосъобразност, осъществяван от административен съд. Такава система за контрол е казуистична и правотехнически усложнена, без това да се оправдава от защитима конституционна цел.

в. Ако пък контролът изцяло, включително за законосъобразност, е подведомствен на Конституционния съд, то преди всичко засегнатите от административния акт лица остават без основното си право на защита, установено от чл. 56 и гарантирано им пред съдебната власт от чл. 120, ал. 2 и чл.122 от Конституцията, най-малкото поради това, че не са сред легитимираните по чл. 150 от Конституцията да сезират този съд.

От своя страна, самият Конституционен съд не разполага с конституционните, а оттам и със законовите правомощия на съдебната власт. Механизмът на чл. 121 от основния закон осигурява установяването на истината за съществуването на фактите, посочени като основания за предсрочното прекратяване на мандата. С такъв механизъм в дейността си по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията конституционният процес не разполага. Конституционният съд поначало преценява не приложението на закона спрямо конкретни факти, както е при съдебната власт, а неговото или на другите актове на парламента съответствие с основния закон. По тази причина той няма типичния за правосъдието правотехнически инструментариум за установяване на факти. Тъкмо фактите, обаче, са в основата на преценката за съответствието на решението на Народното събрание със закона.

4. Контролът над оспорваното решение, както и над всички решения на Народното събрание, които имат характеристики на административни актове, следователно, е подведомствен, по силата на чл. 120 от Конституцията, на съдебната власт, а не на Конституционния съд. Редът за осъществяването му, включително родово компетентният съд (срв. чл. 125, ал. 2 от Конституцията), се определят от текущия законодател.

Тъй като въпросът за допустимостта на искането може да се повдигне във всяка фаза на конституционния процес, по тези съображения и на основание чл. 25, ал. 2 и чл. 26 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд разглеждането по същество на оспорването е недопустимо и би следвало да се отклони.

II. Според съдиите Димитър Токушев, Пламен Киров, Стефка Стоева, Борис Велчев и Гроздан Илиев искането е неоснователно и следва да се отхвърли.

1. Съдиите Димитър Токушев, Стефка Стоева и Борис Велчев приемат следното:

Правовата държава предполага управлението на Република България да се извършва според Конституцията и законите на страната /чл. 4, ал. 1, изр. 2 от Конституцията/. Правната природа на решенията на Народното събрание не допуска те да противоречат както на Конституцията, така и на закона. Обратното би означавало Народното събрание към момента на приемането на съответното решение да не е обвързано от действащ закон. Поради това, след като е приело със Закона за здравното осигуряване /ЗЗО/, че управителят на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/ е със срочен индивидуален мандат, то предсрочното му прекратяване от Народното събрание може да стане единствено на посочените в закона основания, което е гаранция за запазване независимостта на органа /Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г./.

Конституцията не допуска правомощията на Конституционния съд да се разширяват или ограничават със закон. Това не може да прави и самият Конституционен съд със своите решения. Той има компетентност единствено да преценява конституционносъобразността на решенията на Народното събрание.

Спорът по настоящото дело е за обхвата и предмета на проверката на Конституционния съд при оспорване конституционносъобразността на решенията на Народното събрание. Безспорно, в подобни производства Конституционният съд не може да действа като съд по фактите. Считаме, че преценката му не може да бъде само формална и да се сведе единствено до установяване на противоречие на решение на Народното събрание с конкретна норма на Конституцията или до неспазване на процедурата по приемане на решението. Преценката трябва да бъде изцяло подчинена на разбирането, че решенията на Народното събрание не бива да противоречат и на принципи и ценности на Конституцията. В случая решението за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/ като ръководител на институция по чл. 84, т. 8 от Конституцията трябва да бъде съобразено и с основанията, предвидени в закона. Мандатът се предоставя на този орган в публичен интерес и незаконосъобразното му прекратяване не би било само формално нарушение на Конституцията и на закона, а

съдържателно би накърнило този публичен интерес.

Обратното разбиране за формален контрол може да насърчи Народното събрание да приема решения в нарушение на Конституцията, стига да посочи в тях някакво законово основание за предсрочно прекратяване на мандата на един ръководител на държавен орган. По такъв начин не само може да упражни политически мотивиран произвол, но и да се накърнят права на засегнатите лица без законно основание. Народното събрание е обвързано от законите точно толкова, колкото и всеки друг държавен орган /чл. 86, ал. 2 от Конституцията/.

Практиката на Конституционния съд по подобни въпроси досега е съдът да се ограничава единствено до външната преценка за конституционност на решенията на Народното събрание и да се подчертава, че „преценката за конституционност съгласно разпоредбата на чл. 149, точка 2 от Конституцията трябва да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури.“ /Решение № 3 от 1991 г. по к.д. 17 от 1991 г./ Това разбиране изрично е потвърдено в Решение № 3 от 1995 г. по к.д. № 6 от 1995 г. и в Решение № 11 от 2000 г. по к.д. № 13 от 2000 г., където е подчертано, че „преценката за конституционност на атакуваното решение на парламента съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не и Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание, който няма ранг на основния закон.“ Не е направено изключение от това разбиране и в Решение № 17 от 1997 г. по к.д. № 10 от 1997 г., в което съдът е приел, че „по смисъла на Конституцията решенията на Народното събрание трябва да бъдат съобразени с издадените от него закони.“. Това решение, обаче, се отнася до случай, в който Народното събрание е освободило лице, което се избира и освобождава от друг орган, а не от Народното събрание и така е бил нарушен чл. 84, т. 8 от Конституцията.

Тази практика според нас е основана на разбирането, че конституционният контрол върху актовете на Народното събрание изключва преценката за законосъобразност на решенията му поради нуждата да се осигури необходимата свобода за вземане на решения и по целесъобразност от един политически орган каквото е Народното събрание.

Досегашната практика според нас трябва да бъде преоценена с оглед на Решение

на КС № 13 по к.д. № 12 от 2010 година относно мандатността. Принципите, заложи в това решение, изискват при прекратяване на мандат на орган по силата на чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание не само да посочи предвидената в съответния закон разпоредба за това, а да обсъди и обстоятелствата, включени във фактическия ѝ състав. В противен случай Народното събрание ще се окаже безконтролно, когато формално посочи в решението си основания, предвидени в закон, но всъщност предсрочно прекратяване на мандата реално е мотивирано със свършено други причини. Свободата на Народното събрание при приемане на решения по целесъобразност свършва там, където се засяга публичния интерес, в случая състоящ се в това избраното лице независимо, безпрепятствено и пълноценно да изпълнява правомощията си до края на своя мандат, стига в дейността си да е спазвало закона.

Не може да се твърди, че всяко предсрочно прекратяване на мандат непременно е израз на политически произвол. Това е конституционно установено правомощие на Народното събрание и е напълно нормално да бъде упражнявано в правовата държава, стига да се извършва при спазването на Конституцията и законите, а не само при формалното им съблюдаване. Практика, при която едно мнозинство законодателно създава изкуствени основания за предсрочно прекратяване на мандат, единствено за да осигури съответствие на политическо решение със закона, не може да бъде в основата на една правова държава. Следователно свободата на Народното събрание предсрочно да прекрати мандат на орган по силата на чл. 84, т. 8 от Конституцията трябва да бъде ограничавана преди всичко от принципите на Конституцията, а едва след това – от закона.

Това не означава, че проверката за конституционност на решенията на Народното събрание през призмата на принципа на правовата държава и в защита на конституционно установени ценности, не е и проверка за тяхната законосъобразност. Такава проверка осигурява и конституционно закрепеното в чл. 56 от Конституцията право на защита на лицата, чиито права се засягат, доколкото мандатът винаги има и персонална компонента.

Изложеното изисква Конституционният съд да преценява и дали посочените в мотивите на оспореното решение на Народното събрание основания съответстват на основанията за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК, очертани в чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО.

Разбира се, тази преценка е ограничена в две посоки. Първото ограничение е свързано с възможността Конституционният съд да събира доказателства по силата на Закона за Конституционен съд. Преценката изисква съдът да провери, дали в материалите по конституционното дело се съдържат доказателства, че в обсъжданията народните представители са преценили налице ли са посочените в закона основания за предсрочно прекратяване на мандат. Второто ограничение е, че преценката на съда не може да излезе извън обстоятелствата, мотивирали Народното събрание да приеме оспореното решение. Тази преценка не бива и да подменя суверенната воля на Народното събрание да квалифицира по определен начин констатираните от него факти.

В чл. 84 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не се съдържа изискване решенията на Народното събрание да се мотивират, което само по себе си сочи докъде може да се простира проверката върху тези решения. В конкретния случай мотивите към оспореното решение се съдържат в стенографския протокол от заседанието на постоянната Комисия по здравеопазване, този от пленарното заседание на Народното събрание от 4-ти юли 2013 г. и в проекта за решение. Всички те са неразделна част от оспореното решение. Обсъдените в рамките на парламентарните процедури факти в тяхната съвкупност представляват мотивите, обусловили решението на Народното събрание за предсрочното прекратяване на мандата на д-р Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО.

Правомощията на управителя на НЗОК трябва да бъдат преценявани през призмата на основната цел на ЗЗО, която той, като ръководител на касата, е длъжен да съблюдава в поведението си – задължителното здравно осигуряване да гарантира свободен достъп на осигурените лица до медицинска помощ. Тази цел конкретизира разпоредбата на чл. 52 от Конституцията. Основната отговорност за ръководството на НЗОК носи нейният управител, който има самостоятелни функции, различни от тези на Надзорния съвет, поради което не бива неговата отговорност да се смесва с тази на колективния орган. Израз на оценката за тази отговорност намираме и в законодателното изменение, след което управителят на НЗОК се избира от Народното събрание.

В становището, изготвено от постоянната Комисия по здравеопазването, се изтъква, че в заседания на комисията от страна на Българския лекарски съюз е посочвано, че диалогът е невъзможен поради отказа на управителя на НЗОК да

предоставя „ясна и пълна информация“ за успешното провеждане на преговорния процес. В резултат от това, Националният рамков договор за 2013 година не е бил подписан. Посочени са примери за предложени от страна на управителя на НЗОК методики, нарушаващи правата на конкуренцията в „ущърб на здравноосигурените граждани“ както и нарушения, свързани със задължения на управителя на НЗОК да обнародва проекти на нормативен акт, довели до отмяна на Постановление № 5 от 2013 г. на МС за определяне на цените и обемите на медицинската помощ. Посочено е, че въпреки поетото на изслушване в Комисията по здравеопазването на НС задължение да бъдат предложени мерки за овладяване на преразхода в бюджета на касата, управителят на НЗОК не ги е предложил и на следващото изслушване, провело се в комисията повече от месец по-късно. Посочени са писма и становища на министъра на здравеопазването, от които е видно, че управителят на НЗОК системно отказва предоставянето на информация в министерството.

Не на последно място следва да се посочи и неизпълнението на задълженията на управителя на НЗОК, произтичащи от Решение № 8 от 2012 г. на Конституционния съд по к.д. № 16 от 2011 година, довело според народните представители до лишаването на НЗОК от 41 милиона лева, които е могло и е следвало да бъдат разходвани за здравноосигурителни плащания. Принципът на правовата държава и чл. 12, ал. 6 от Закона за Конституционен съд изискват от всички държавни органи да изпълняват решенията на Конституционния съд. Това конкретно неизпълнение на задълженията на управителя на НЗОК не се коментира от д-р Пламен Цеков нито в рамките на обсъжданията в пленарна зала, нито в предоставеното му до Конституционния съд становище.

Правото на защита на д-р Пламен Цеков е реализирано пълноценно в рамките на парламентарната процедура. Той е имал възможността да участва в изслушвания в постоянната Комисия по здравеопазването и при обсъжданията в пленарна зала. Парламентарната процедура няма други форми, в които тази защита е могла да бъде реализирана. Правото му да изтъкне аргументи в своя защита с нищо не е било нарушено. Той е имал тази възможност и в становището си, предоставено пред Конституционния съд.

В предсрочното прекратяване на мандата на управителя на НЗОК се проектира

разбирането на Народното събрание за наличието и естеството на извършените от него нарушения и мандатът му е предсрочно прекратен не само на формално законово основание, но и в защита на обществения интерес, според суверенната преценка на Народното събрание. Това е станало въз основа на редица факти, показващи нарушение на задълженията на управителя на НЗОК и без да е нарушен нито един конституционен принцип.

Право на Народното събрание е да прецени фактите и оттам да реши има ли извършени нарушения и какъв е техният характер. Преценката на Народното събрание не може да бъде подменяна от Конституционния съд.

Предвид на изложеното считаме, че оспореното решение не противоречи на конкретни разпоредби и на принципите на Конституцията.

2. Съдиите Пламен Киров и Гроздан Илиев са на следното становище.

Съгласно чл.149, т.2 от Конституцията, Конституционният съд е овластен с правомощието да се произнася само по искания за противоконституционност на законите и другите актове на Народното събрание. Със закон на конституционния съд (КС) не могат да се възлагат и отнемат правомощия – арг. от чл.149, ал.2 от Конституцията. Като се съобрази и разпоредбата на чл.120, ал.1 от Конституцията, според която на съдилищата е възложен контрола за законност на актовете и действията на административните органи, става ясно, че с посочената нормативна уредба конституционно е закрепено разделението на властите, функциите и органите, които ги осъществяват. Щом като това е така КС може да извърши единствено преценка за конституционност на решението, с което мандата на д-р Цеков е прекратен предсрочно на основание посочено в 330. Вярно е, че по силата на чл.84, т.8 от Конституцията в случая е налице хипотезата на делегиране на правомощието със закон да се уреди мандата на управителя на НЗОК по отношение на продължителност, основания за избор и за предсрочно прекратяване на мандата. В тази връзка се поставя въпросът за проверката, която може да извърши КС и дали тази проверка ще обхване освен наличието на законовото основание и фактическите констатации с които е мотивирано решението на Народното събрание за предсрочното прекратяване на мандата. Тук следва да се отбележи, че по силата на чл.86 от Конституцията Народното събрание е обвързано със законите, колкото всеки друг държавен орган и дължи спазването на законите в своята дейност, включително и при установяване на решението с което предсрочно се прекратява мандат

на длъжностно лице – по арг. и от чл.4 от Конституцията. В тази част НС е било обвързано от ЗЗО при постановяване на решението. Типичният случай на съдебна проверка на решенията за предсрочно прекратяване на мандата обхваща тяхната правилност по отношение на приложимия закон и дали е спазена процедурата, която гарантира правилното установяване на фактическите положения и конституционното право на защита на длъжностното лице, чиито мандат е предсрочно прекратен. Произнасянето на Конституционния съд с оглед на компетентността му, очертана по-горе, в никакъв случай не може да припокрива по отношение на обем и адекватност проверката, която извършва съответния съд относно правилността на постановен административен акт. Това е така, защото макар статусът, включително и мандатът, на управителя на НЗОК да е уреден със закон, този закон не съдържа процесуални разпоредби относно правомощията, които би имал КС като редовна съдебна инстанция при упражняване контрол върху приетото решение за предсрочно прекратяване на мандата. В тази част смятаме, че възприетия с предходни решения на КС, Р.14/1997 г. по к.д.11/1997 г. и Р.11/2000г. по к.д.13/2000 г., обхват на правомощия за проверка от КС следва да бъде съобразен при произнасяне по основателността на настоящето искане. В пределите на предоставените му от Конституцията правомощия КС следва да извърши проверката с оглед претендираното наличие на такива по тежест нарушения на закона, които предопределят нарушение на конституционните принципи и ценности, съобразени от законодателя при приемането на ЗЗО. Такива ще бъдат случаите когато решението не е обосновано с предвидено в закона правно основание за предсрочно прекратяване на мандата, пълна липса на мотиви по фактите, обосноваващи основанието или приети фактически положения, неотносими към основанието за предсрочното му прекратяване, както и случаите при които длъжностното лице, чийто мандат се прекратява против волята му е бил лишен от правото на защита, т.е. допуснато е нарушение на чл.56 от Конституцията. Всяка една от посочените хипотези сама по себе си или съвкупно ще обосновава нарушение на конституционния принцип, прокламиран с чл.4 от Конституцията. Това е така, защото в тези случаи е очевидно, че съображенията за целесъобразност, които по начало са прерогатив на Народното събрание, са прераснали в нарушение на конституционните принципи и ценности на които се основава закона.

Не може да не се държи сметка обаче за предназначението на актовете за избор и предсрочно прекратяване на мандата, които поначало са подчинени на

публичния интерес, водещи при който, наред с останалите съображения, са тези за целесъобразност, мотивирана от виждания за стратегии, реализиране на определена политика, от които се ръководи законодателят при овластяването и прекратяването на правомощията на длъжностното лице с неговото освобождаване, изразена ясно в разпоредбата на чл.19 ЗЗО, според която предложенията за избор и освобождаване се правят от съответните парламентарни групи. Все в този порядък са и правомощията на Народното събрание да измени или отмени изцяло или в съответната част съответен закон ,включително и в частта за мандата, за да реализира съответни стратегии или програми подчинение на публичния интерес. Затова и настоящият казус не следва да се разглежда и свежда до един трудов спор, при които с приоритет са изведени трудовите права на длъжностното лице.

По настоящето дело не може да има спор, че решението за предсрочно прекратяване мандата на д-р П. Цеков в качеството му на управител на НЗОК е взето след надлежно проучване, събиране на материали и данни от Комисията по здравеопазване, проведени дебати в пленарна зала, включително и с участието на д-р Цеков, относно неговата дейност, свързана с упражняване на възложените му правомощия и обема на задълженията, които има според чл. 19, ал.7 ЗЗО, както и направените фактически констатации за допуснати нарушения, изразили се предимно в бездействие по служба. При това положение е очевидно, че мотивирането на решението с правно основание по чл.19, ал.4, т. 3 ЗЗО за предсрочно прекратяване на мандата не е лишено от фактическо основание. В производството пред КС, предвид неговата спецификата и липсата на предвиден на конституционно ниво процесуален ред за проверка правилността на приетите от Народното събрание фактически положения, съдът не би могъл да приема за установени други фактически положения или да пререшава по същество правилността на извършената от Народното събрание оценка на фактическия състав, мотивирал го да приеме оспореното решение. В тази част е недопустимо КС да подмени оценката на Парламента за фактическата относимост на обстоятелствата за които е прието, че съдържат правните признаците на основанието за предсрочното прекратяване на мандата. Такова е положението и по отношение възприетата от законодателния орган преценка за системно извършване на нарушението. След като този признак не е дефиниран изрично в конституцията и закона суверенно право на НС е да определи позитивното му съдържание с оглед на възприетите фактически положения. Същото заключение може да се направи и по отношение на следващият признак свързан с наличие на груби нарушения в

служебната дейност на управителя на НЗОК, за каквото е прието неизпълнението на задължението произтичащо от Решение №8/2012 г. на КС по к.д.№ 16/2011 г., довело до лишаване на НЗОК от 41 милиона лева, които е следвало да бъдат разходвани за здравноосигурителни плащания.

При положение, че оспореното решение е мотивирано с фактически състав, установен по надлежния ред от НС и този състав обхваща признаците на правното основание по чл.19, ал. 1, т.3 ЗЗО за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК, КС не може да приеме наличието на допуснато нарушение на принципа на правовата държава. Това е така и защото цялостната дейност по установяване на фактите е протекла с участието на д-р Цеков, на когото е предоставена възможност за лично участие в дебатите, = предхождащи гласуването и приемането на решението. Така той е реализирал конституционното си право на защита, каквото му е гарантирано с разпоредбата на чл.56 Конституцията. Правото на защита е осъществено и чрез последващото сезиране на КС от групата народни представители поискали негова отмяна като противоконституционно.

Не считаме, че българската демокрация е заплашена от предсрочното прекратяване на мандата на управителя на НЗОК по установения конституционен ред, както и че е недопустимо в решение на КС да се издигат политически лозунги с привидна загриженост за състоянието на българския конституционализъм, вместо противоположната теза да се отстоява с правни аргументи.

III. Според съдиите Благовест Пунев, Румен Ненков, Кети Маркова и Анастас Анастасов искането е основателно по следните съображения:

A. По допустимостта на искането:

По този въпрос Конституционният съд се е произнесъл положително с определението си от 24.09.2013 г. Приел е, че искането е направено от оправомощен субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 1, предл. 1 от Конституцията, отговаря на нормативните изисквания за форма и съдържание и е насочено срещу парламентарен

акт, който подлежи на конституционен контрол. Не са последвали никакви фактически или правни промени, които да обусловят друго заключение.

Изразеното при произнасяне на настоящето решение ново становище за недопустимост на искането, което стана причина да не се формира необходимото мнозинство за еднопосочно решаване на конституционния спор по същество, за нас е изненадващо. Ето защо намираме за необходимо да изложим допълнителни аргументи в подкрепа на тезата, че искането е напълно допустимо и няма никакви основания да бъде отклонено.

С разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията контролът за конституционосъобразност, възложен на Конституционния съд, е насочен към възпиране на Народното събрание и президента от изкушението да не се съобразяват с конституционните повели при издаване на всички свои актове, независимо от техния вид и същностно съдържание. Основният закон не дава основание да се прави разграничение между различните актове на тези органи (например, нормативни и индивидуални) и на тази основа някои от тях да се изключат от пределите на конституционния контрол. Еднопосочна в този смисъл е цялата досегашна практика

на Конституционния съд – вж. Решение № 13 от 30.09.1999 г. по к.д. № 9/1999 г.;
Решение № 11 от 7.11.2000 г. по к.д. № 13/2000 г.; Решение № 3 от 23.02.2010 г. по
к.д. № 18/2009 г.

Вярно е, че от гледна точка на изпълнението на конституционното задължение на държавата по чл. 56, ал. 1, изр. 1 във вр. с чл. 122, ал. 2 от Конституцията да обезпечи на засегнатото в конкретния случай лице право на защита срещу накърняване на неговите права и законни интереси е налице правен дефицит. По отношение на това лице обжалваемостта на оспореното решение, доколкото по съществото си съдържа характеристиките на административен акт, фактически е изключена от чл. 2, ал. 2, т. 1 от Административно-процесуалния кодекс. В тази връзка би могъл да се поставя и въпросът за нарушаване на изискването за достъп до правосъдие по чл. 6, т. 1, изр. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Абсурдно е обаче несъвършенството на нормативната уредба по отношение на защитата на индивидуалните права да служи като оправдание за още потежкото им ограничаване чрез отказ от проверката за конституционносъобразност, така както е регулирана от основния закон. Такова

разбиране би обрекло на безперспективност идеята за бъдещо въвеждане на индивидуалната конституционна жалба. Впрочем следва да се има предвид, че при липсата на такъв способ за сезиране на Конституционния съд, действащият модел на конституционно правосъдие е пряко насочен към удовлетворяване на обществения интерес висшите органи на властта като парламента и президента да спазват изискванията на Конституцията при постановяване на всички свои актове, независимо от техния вид, като евентуалното последващо възстановяване на накърнените индивидуални права на отделния гражданин би могло да бъде само косвена последица от изхода на междуинституционалния спор, възбуден чрез публичната акция на друг правен субект. В края на краищата непосредственият проблем, който трябваше да бъде решен с решението по настоящето дело не е защитата на гражданските права на Пламен Цеков, а спазването на конституционните принципи от Народното събрание.

Б. По основателността на искането:

С Решение на Народното събрание от 29.03.2012 г. (обн., ДВ, бр. 27 от 3 април 2012 г., в сила от деня на обнародването му), Пламен Цеков е избран за

управител на НЗОК с мандат до 12 февруари 2015 г. Съгласно чл. 84, т. 8, предл. 2 от Конституцията, Народното събрание избира ръководителите на институции, определени със закон. Според чл. 19, ал. 1 от ЗЗО, в действащата си към датата на избора редакция (ДВ, бр. 62 от 2010 г.), управителят на НЗОК се избира от Народното събрание за срок от 5 години.

С оспореното решение мандатът е прекратен предсрочно от датата на влизане в сила на решението – 10.07.2013 г., съгласно правомощието на Народното събрание по чл. 84, ал. 1, т. 8, предл. 2 от Конституцията да освобождава ръководителите на институциите, определени със закон и чл. 19, ал. 4 ЗЗО.

Самото решение не съдържа юридическите факти като правно основание на издаването си, а само правната квалификация за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК – чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО.

Фактите, които според решението обосновават това предсрочно прекратяване на мандата, са изложени в мотивите към проекта за решение, така както са предложени в пленарното заседание на Народното събрание при приемането му. Те

са: а) нарушен диалог между съсловните организации и НЗОК; б) наложени едностранно от НЗОК решения по управлението и финансирането на здравната система, които обричат на фалит болниците и отнемат нормалния достъп на гражданите до здравни грижи; в) отказ на управителя да поиска в края на 2012 г. актуализация на бюджета на НЗОК с 50 милиона лв. неосъществен трансфер от нея към Министерството на здравеопазването и с надсъбрани суми от здравни вноски; г) въведени в началото на 2013 г. регулативни методики, довели до орязване на бюджетите на болниците; д) отказ на съсловните и пациентски организации да преговарят и работят с управителя на НЗОК.

Тези факти са конкретизирани и допълнени в становището на Народното събрание по делото.

За разлика от законопроектите, чл. 84 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 53 от 18.06.2013 г., поел. изм. и доп. бр. 97 от 8.11.2013 г.; ПОДНС) не изисква парламентарните решения да са мотивирани, освен при отхвърляне на доклад за дейността на орган, който по силата на закон се избира изцяло или частично от Народното събрание (чл. 86, ал. 10, изр. 3 ПОДНС). Решението се мотивира задължително с „мотивите за приемането“ си само в евентуалното становище на съответната водеща комисия на парламента при оспорване пред Конституционния съд – чл. 88, ал. 2, изр. 2 във връзка с ал. 1, предл. 2 ПОДНС.

Становището, следователно, не може да съдържа мотиви, неформулирани в пленарното заседание за приемане на решението. Ако има такива, те не могат да се обсъждат при преценката за основателността на оспорването. Поради това позоваване на факти, които са били изнесени в пленарното заседание на Народното събрание, но не са станали опора на неговите мотиви на решението за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК, не трябва да бъдат предмет на обсъждане от Конституционния съд при преценка на законосъобразността на това решение, тъй като те са извън правното основание за неговото издаване.

С решението си за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на НЗОК Народното събрание е упражнило свое публично преобразуващо право. Като всички права, то се индивидуализира и с юридическия факт или фактически състав за възникването си. Дали такива са налице се преценява чрез прилагане на закона спрямо фактите, посочени в мотивите за приемане на решението. Когато тези факти не са сред предвидените законови основания за предсрочно прекратяване на мандата, решението е незаконосъобразно.

Според чл. 84, т. 8, предл. 2 от Конституцията, Народното събрание

освобождава ръководителите на институции, определени със закон. Чл. 19, ал. 4, т. 3

ЗЗО оправомощава Народното събрание с решение да прекрати предсрочно мандата на управителя на НЗОК при системно нарушаване на неговите задължения, неизпълнение на решение на надзорния съвет или извършване или допускане извършването от други лица на груби или системни нарушения на задължителното здравно осигуряване.

Фактите се индивидуализират със своето съдържание и с времето (момент или период) на осъществяването им. В мотивите на оспореното решение са индивидуализирани по време само две от твърдените като извършени обстоятелства – отказът на управителя на НЗОК да поиска актуализация на бюджета на касата „в края на 2012 г.“ и въвеждането на регулативни методики „в началото на 2013 г.“ Дори и да се счете, че индивидуализацията им като факти е достатъчна, сами по себе си те не могат да представляват „системно нарушаване“ на задълженията на управителя на НЗОК. „Системни“ по всички действащи законови определения, в съответствие с които следва да се счита за използвана тази дума при липсата на допълнителна разпоредба в ЗЗО за нейния смисъл (чл. 37, ал. 1 и 2 от Указа за прилагане на Закона

за нормативните актове, обн. ДВ, бр. 39 от 1974 г., поел. изм. и доп., бр. 46 от 2007 г.), са най-малко три нарушения, независимо дали са извършени в определен или в неопределен период от време (изключение е само определението в Закона за защита на животните, обн., ДВ, бр. 13 от 2008 г., поел. изм. и доп., бр. 92 от 2011 г., в което нарушенията са две). Двете посочени в мотивите на решението нарушения, дори ако са налице, не са системни.

Нещо повече, управителят на НЗОК няма преки правомощия по изменението на бюджета на НЗОК. Той би могъл единствено да предложи проект за такова изменение на Надзорния съвет на НЗОК (НСНЗОК), след като го е изпратил на министъра на здравеопазването и е получил неговото становище – чл. 19, ал. 7, т. 3 ЗЗО. Тази му компетентност, обаче, за разлика от компетентността му по предлагане на проект за годишния бюджет на касата, не е обвързана. Тя е на оперативна самостоятелност, тъй като зависи от неговата преценка за нуждата и ресурсите за евентуалното изменение. Затова непредлагането на изменението не нарушава негови задължения по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО.

Одобряването на т. нар. в искането "регулативни" методики, т. е. на

методиките за прогнозните обеми и цени на медицинската помощ и за остойността и заплащането ѝ, са от компетентността на НСНЗОК – чл. 15, ал. 1, т. 12 и 13 ЗЗО, комуто управителят на НЗОК само ги предлага – чл. 19, ал. 7, т. 12, 13 и 16 ЗЗО.

Останалите три обстоятелства, послужили като основание за предсрочното прекратяване на мандата, а именно – нарушен диалог между касата и съсловните организации, наложени едностранно от НЗОК решения по управлението и финансирането на здравната система, обричащи на фалит болниците и отнемащи нормалния достъп на гражданите до здравни грижи, и отказ на съсловните и пациентски организации да преговарят и работят с управителя на НЗОК не са индивидуализирани нито по съдържанието на отделните деяния (действия или бездействия) или система от такива, нито по време, за да могат да се третираат като факти с правно значение. Доколкото са твърдени само като резултат, те остават изцяло неидентифицирани, поради което не могат да бъдат квалифицирани като нарушения на задълженията на управителя на касата.

Правомощията на управителя на НЗОК са изброени в чл. 19, ал. 7 ЗЗО и

сред тях няма задължение за диалог със съсловните организации. С представители на тези организации управителят, наред с членове на НСНЗОК, участва при изготвянето на Националните рамкови договори (чл. 54, ал. 4 ЗЗО) и то в правоотношения, регулирани не с властнически метод, а с метода на равнопоставеността. Поради това нито самостоятелно, нито като един от представителите на касата управителят би могъл да има задължения за поведение, свързано със съдържанието или със самото сключване на договорите. Още повече в преговорния процес, управителят на НЗОК по начало е задължен да охранява интересите на представлявана от него институция, които по дефиниция не съвпадат с позициите на всяка от останалите страни в диалога.

Решенията по управлението и финансирането на здравната система, при това "наложени едностранно от НЗОК", не от нейния управител, не се индивидуализирани не само по време, но и по съдържание. Те, следователно, не могат да бъдат преценявани като факти, спрямо които чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО да е изобщо приложим.

В заключение категорично приемаме, че решението на Народното събрание за предсрочно прекратяване на мандата на Пламен Цеков като управител на НЗОК

противоречи флагрантно на материалния закон – чл. 19, ал. 4, т. 3 ЗЗО. Фактите, които могат да се изведат от мотивите на решението, не попадат и сред нито едно от изчерпателно посочените в чл. 19, ал. 4 ЗЗО други правопрекратяващи основания.

Съгласно чл. 4, ал. 1, изр. 2 от Конституцията, Република България се управлява според нея и законите на страната. Нормата се отнася и до Народното събрание, което също е подчинено на Конституцията. Затова когато е приело закон, установяващ срочен индивидуален мандат, предсрочното прекратяване на мандата може да стане само на посочените в закона основания. Тяхната промяна е допустима само по реда на изменение на закона при гаранция за запазване на независимостта на органа (Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.).

Уважаването или отхвърлянето на искането по същество зависи от преценката дали Конституцията, в частност установения от нея принцип на правовата държава, позволява на Народното събрание да не зачита материалното съдържание на приетите от него закони, което по съществото си е равносилно на правен произвол. Наистина, с някои свои изолирани актове Конституционният съд е интерпретирал стеснително основанията за конституционен контрол (вж. Решение № 13 от 30.09.1999 г. по к.д. № 9/1999 г.). В преобладаващата си практика обаче съдът изрично е приемал, че принципът на правовата държава изисква от всички държавни органи да съобразяват изпълнението на правомощията си със закона, а това с пълна сила важи и за Народното събрание в условията на парламентарна демокрация. Тезата за основателност на искането може да бъде защитена с конкретни цитати от мотивите на съответните решения. Например, в мотивите на Решение № 5 от 17.04.2007 г. е казано: „...От принципа на правовата държава, провъзгласен от чл. 4, ал. 1 на Конституцията, наистина произтича изискването държавните органи да издават законосъобразни актове...“, в Решение № 17 от 6.11.1997 г. по к.д. № 10/1997 г. е посочено, че „...по смисъла на Конституцията решенията на Народното събрание трябва да бъдат съобразени с издадените от него закони. Тези закони могат да бъдат приети, изменени, допълнени или отменени само по реда, установен от Конституцията, а не и чрез решение на Народното събрание, противоречащо на приет от него закон. Нарушени са основни конституционни начала, присъщи на правовата държава, прогласени в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията...“, в Решение № 6 от 18.11.2004 г. по к.д. № 7/2004 г. е прието, че „...Конституцията в преамбюла и в чл. 4, ал. 1 определя Република България като правова държава. Тази нейна същност се проявява ярко чрез подчинението на

държавните органи и останалите правни субекти на конституционно установения ред и законите на страната и в признаване и гарантиране на основните права на личността...“.

Впрочем всички съмнения дали допуснатото от Народното събрание закононарушение накърнява и конституционния принцип на правовата държава в конкретния случай трябва да отпаднат, защото с оспореното решение предсрочно е прекратен установен със закон мандат на орган на публичната власт, а по тази материя е постановено тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г., което е задължително за всички държавни органи, включително и за Конституционния съд (вж. чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционен съд). С т. 1 от диспозитива на посоченото решение съвсем ясно и недвусмислено се придава конституционен смисъл на мандатността, не само когато е установена от Конституцията, но и когато е установена със закон, като същата се определя като „...основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава...“. В такава светлина е интерпретирано и съдържанието на понятието „мандат“. Нещо повече, в т. 26 2 изрично е предписано: „...Предсрочно прекратяване на мандат, установен от Конституцията, може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея. Ако в нея основания не са предвидени – на основанията, предвидени в закон...“. Като че ли повече аргументация за уважаване на искането в случая не е необходима. Следователно, нарушавайки закона, оспореното решение на Народното събрание нарушава и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

В. Заключение:

Накрая бихме поставили два въпроса с може би риторично звучене: първият, правова ли е държавата, в която парламентът не спазва собствените си закони; и вторият, правова ли е държавата, в която съдът, който трябва да брани Конституцията, не съобразява собствените си решения, включително и тълкувателните, които без съмнение го обвързват. В настоящия момент търсенето на отговорите на тези въпроси предизвиква у нас твърде нерадостни констатации за степента на развитие на българския конституционализъм и българската демокрация.

Поради непостигане на изискуемото се от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от повече от половината от всички съдии Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 51 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 4.07.2013 г. за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравноосигурителна каса Пламен Цеков на основание чл. 19, ал. 4, т. 3 от Закона за здравното осигуряване (обнародвано, ДВ, бр. 60 от 6.07.2013 г.).