

# Юридически *барометър*

**брой 19**  
*януари - юни 2019*



Център за  
правни инициативи





# Юридически *барометър*

**брой 19**  
*януари - юни 2019*

## Екип на броя

---

**Основен екип на проекта:**

Проф. Даниел Вълчев – ръководител на проекта  
Милена Костова  
Лилия Николова  
Димитър Епитропов  
Милена Плочева

**Сътрудници при подготовката на броя – студенти от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“:**

Александър Кузманов  
Гергана Урумова  
Диан Неделчев  
Жасмин Ясин  
Илиян Антонов  
Кристиана Методиева  
Кристиян Торлозов  
Теодора Бухлева

## Съдържание

- ▶ За проекта – проф. Даниел Вълчев,  
ръководител на екипа на Юридически барометър . . . . . 4
- ▶ Гост на броя – адв. Мария Шаркова – управляващ съдружник в  
Адвокатско дружество „Шаркова и партньори”, адвокат с богата  
практика в областта на медицинското право, автор на множество  
статии и други научни разработки, свързани с темата, и на едно от  
най-добре систематизираните изследвания на съдебната практика  
по дела за неправомерно увреждане при предоставянето на  
медицинска помощ. . . . . 6
- ▶ I. Законодателна дейност . . . . . 32
- ▶ II. Анализ на някои по-важни закони . . . . . 56
- ▶ III. Конституционен контрол. Вето на президента . . . . . 78
- ▶ IV. Подзаконовни нормативни актове и контрол върху тях. . . . . 90
- ▶ V. Тълкувателни актове на върховните съдилища . . . . . 96
- ▶ VI. Хармонизация на българското право  
с правото на Европейския съюз . . . . . 105
- ▶ VII. Състояние на основните права в практиката  
на Европейския съд по правата на човека . . . . . 113
- ▶ VIII. Тема на броя: Медицинският деликт . . . . . 122

## За проекта

---



**Уважаеми госпожи и господа,**

Представям на Вашето внимание деветнадесетия брой на *Юридически барометър* – гражданска инициатива за периодично наблюдение, анализ и оценка на състоянието и развитието на правния ред в България. Проектът се реализира от Сдружение „*Център за правни инициативи*“. Екипът включва юристи с опит в областта на нормотворческата и правоприложната дейност, преподаватели, докторанти и студенти по право от Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

Досега бяха представени 18 броя на *Юридически барометър*. Те са достъпни на интернет страницата на *Центъра за правни инициативи*: [www.cli-bg.org](http://www.cli-bg.org) и на страницата на *Юридически барометър* [www.legalbarometer.bg](http://www.legalbarometer.bg).

Изследването се състои от две основни части:

1. Количествен анализ на система от индикатори за наблюдение и оценка на основни компоненти на правния ред: дейност по създаване на правни норми от Народното събрание и органите на изпълнителната власт; конституционен и съдебен контрол върху законите и подзаконните нормативни актове; тълкувателна дейност на върховните съдилища; транспониране и прилагане на европейското право; практика на Европейския съд по правата на човека;
2. Съдържателен/качествен анализ на по-важни закони и законопроекти.

Всеки брой на изследването включва и тема на броя, в рамките на която екипът излага своите възгледи по значим правен проблем.

Деветнадесетият брой на *Юридически барометър* продължава изследването на състоянието и развитието на правния ред за периода януари – юни 2019 г. Той представя данни по наблюдаваните показатели, анализирани в сравнителен порядък спрямо предходните периоди.

Тема на настоящия брой е „Медицинският деликт”.

Специален гост на броя е Мария Шаркова – управляващ съдружник в Адвокатско дружество „Шаркова и партньори”, адвокат с богата практика в областта на медицинското право, автор на множество статии и други научни разработки, свързани с темата, и на едно от най-добре систематизираните изследвания на съдебната практика по дела за непозволено увреждане при предоставянето на медицинска помощ, на която благодарим за отзивчивостта, подкрепата и активната позиция по изследваните въпроси.

**Даниел Вълчев**  
**Ръководител на проекта**

## Гост на броя

---



**Медицинският деликт –  
изследване на съдебната практика  
(1.01.2007 г. – 30.09.2019 г.)**

Поканата да участвам в изготвянето на деветнадесетия брой на списание „Юридически барометър“, посветен на медицинския деликт, е изключителна привилегия. Само преди месец Световната здравна организация (СЗО), с участието на близо 180 държави, отбеляза първия „Световен ден за безопасността на пациента“ (World patient safety day). На този ден СЗО припомни, че събирането и анализирането на данни за нежеланите събития, които настъпват при оказване на медицинска



помощ<sup>1</sup>, е сред основните препоръки на организацията за подобряване на качеството на медицинската помощ и в частност на безопасността на пациента. Такива са и Препоръките на Съвета на ЕС<sup>2</sup> и на Европейската комисия<sup>3</sup>, които посочват, че докладването на нежеланите събития и извеждането на поуки след анализирането им, без някой да бъде критикуван и обвиняван, са отлични инструменти за подобряване на пациентската безопасност.

В България липсва нормативна уредба, която да задължава или поне да насърчава лечебните заведения и медицинските специалисти да докладват и анализират нежеланите събития, които настъпват при оказване на медицинска помощ. Този дефицит в организацията и управлението на здравеопазването оказва негативно влияние върху повишаването на качеството на медицинската помощ и води до повторемост на нежеланите събития. Според изследователи<sup>4</sup> недостатъците във функционирането на дадена система създават условия за допускане на грешки. Те препоръчват извършване на регистрация и анализ на причините за нежеланите събития, както и съставяне на препоръки и планове за подобряване на системата и повишаване на качеството. Според изследователите задълбоченият анализ на основните причини за настъпване на нежелани събития (root cause analysis)<sup>5</sup> позволява да се установят слабостите на дадена система и да се предприемат мерки за тяхното елиминиране.

Редица автори изтъкват<sup>6</sup>, че системите за обезщетяване на пациенти, включващи ангажирането на деликтната отговорност на медицинските специалисти и лечебните заведения, оказват негативно влияние върху въвеждането на описания по-горе подход за подобряване на пациентската безопасност.

<sup>1</sup> <https://www.who.int/patientsafety/en/>, достъпна на 3.10.2019 г.

<sup>2</sup> Council of the EU: Council Recommendation of 9 June 2009 on patient safety, including prevention and control of healthcare-associated infections. 2009 OJ C151/01' Notice No 2009/C151/01.

<sup>3</sup> European Commission: Patient Safety and Healthcare Associated Infections. Report of the Commission to the Council (COM 2004 371).

<sup>4</sup> Reason, James. Human Error: models and management. BMJ. 2000 Mar 18; 320(7237): 768-770.

<sup>5</sup> Albert W. Wu; Angela K. M. Lipshutz; Peter J. Pronovost, Effectiveness and Efficiency of Root Cause Analysis in Medicine. AMA. 2008;299(6):685-687.

<sup>6</sup> D. M. Studdert and others, No-Fault Compensation for Medical Injuries. The Prospect for Error Prevention (2001) 286 JAMA 217-223.

Опасността от възникване на съдебен спор създава условия за дефанзивно поведение от страна на медицинския персонал, а не стимули за докладване на нежелани събития. Когато лекарите и лечебните заведения нямат гаранции, че докладваната евентуална медицинска грешка ще бъде използвана само за целите на анализа, а може да е причина за възникване на дисциплинарна, гражданска и дори наказателна отговорност, е нормално да се въздържат от съобщаването ѝ. Освен това липсват гаранции за конфиденциалността на самите процедури по анализ на нежелани събития, като съобщаването им увеличава риска същите да бъдат използвани като доказателства по съдебните дела, които биха завели пациентите. Не на последно място, редица автори изтъкват притеснения, свързани с доверието между лекар и пациент, ако всяко нежелано събитие се докладва, анализира и се събира статистика за него<sup>7</sup>.

В България не разполагаме с никакви данни относно нежеланите събития, поради което анализът на съдебните спорове може да има положителен ефект върху подобряване на качеството на медицинската помощ. Събирането на данни и техният внимателен анализ са от полза както за юриспруденцията, така и за специалистите, участващи в управлението на здравеопазването и оказването на медицинска помощ. Това е причината през 2017 г. да представя изследването „Медицинският деликт“<sup>8</sup>, което съдържа данни, събрани след извършен анализ на близо 250 съдебни дела. Настоящият текст представя актуализирана информация, събрана чрез прегледа на 458 съдебни дела.

Използваният метод за събиране на информация по делата е подробно описан в първоначалното изследване, публикувано в книгата „Медицинският деликт“<sup>9</sup>. Използвани са електронните страници на съдилищата и централният уеб базиран интерфейс за съдебни актове, поддържан от Висшия съдебен съвет. Изключително полезни

<sup>7</sup> Peterson, LM, Brennan T. Medical ethics and medical injuries: taking our duties seriously. J Clin Ethics, 1990; 1:207-211.

<sup>8</sup> Шаркова, М., Медицинският деликт, Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, С., 2018.

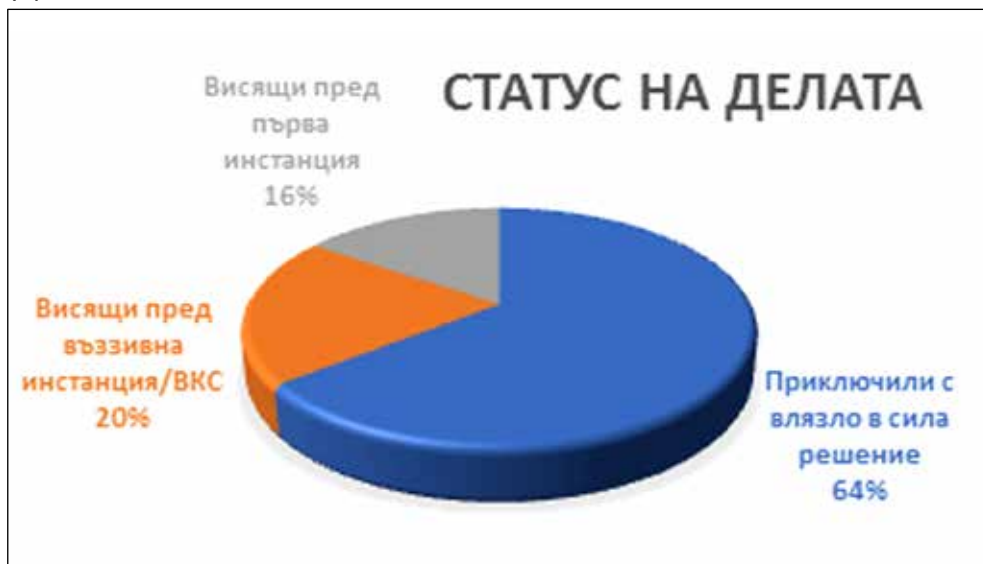
<sup>9</sup> Пак там.

за изследването са функционалностите на електронните страници на някои съдилища (Върховен касационен съд, Софийски градски съд), които позволяват търсене на дела по ключови думи, имена, единни идентификационни кодове (ЕИК), данни за дела от предходни инстанции и др. Това позволява използването на комбинация от методи, което разширява възможностите за намиране на дела, предмет на изследването. За да се осигури достоверност и максимална изчерпателност на изследването, са използвани данни и от правно-информационните системи, както и запитвания до съдилищата по реда на Закона за достъп до информация.

## I. Общи данни за съдебните дела

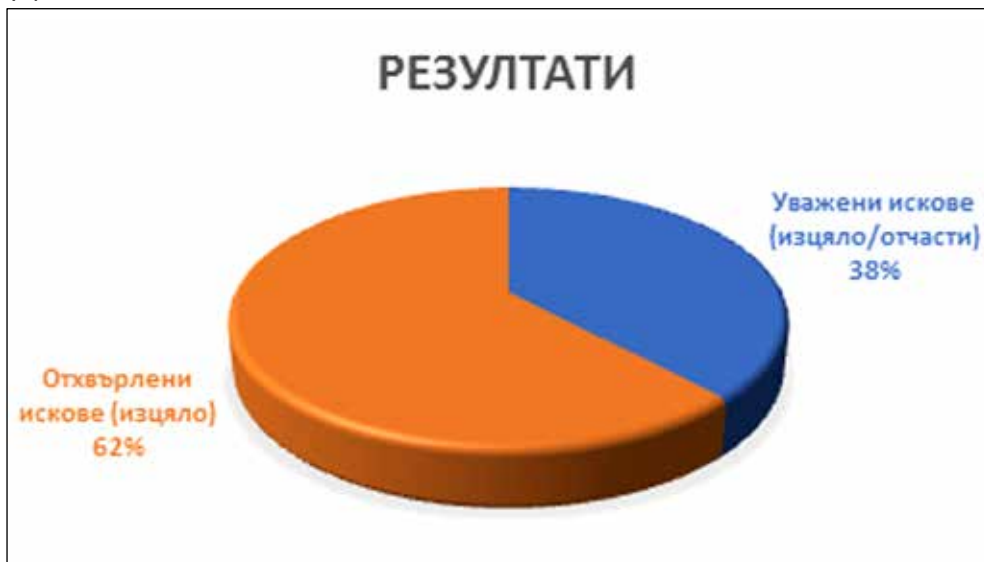
Общият брой на съдебните дела, предмет на настоящия анализ, е 458. При извеждане и анализиране на данните същите са разпределени в три отделни категории:

Графика 1



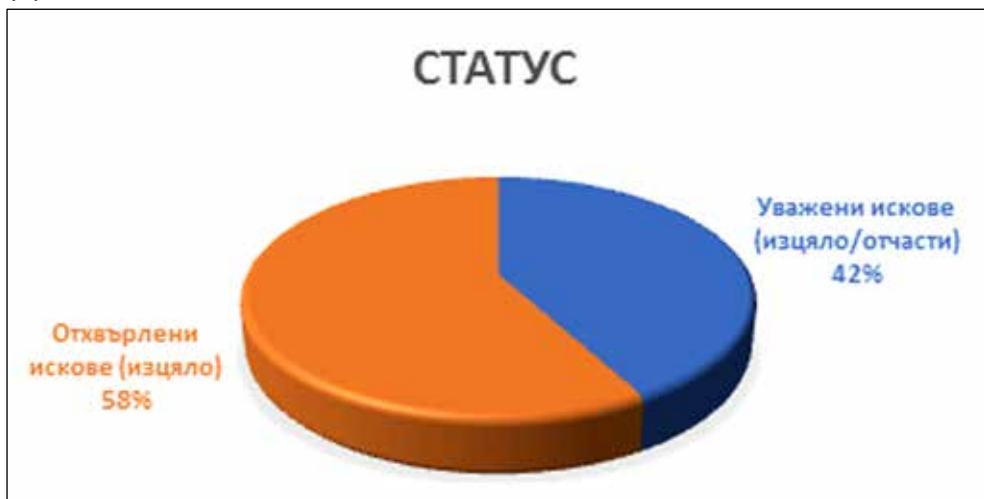
Резултатите от приключилите 292 съдебни дела са следните:

Графика 2



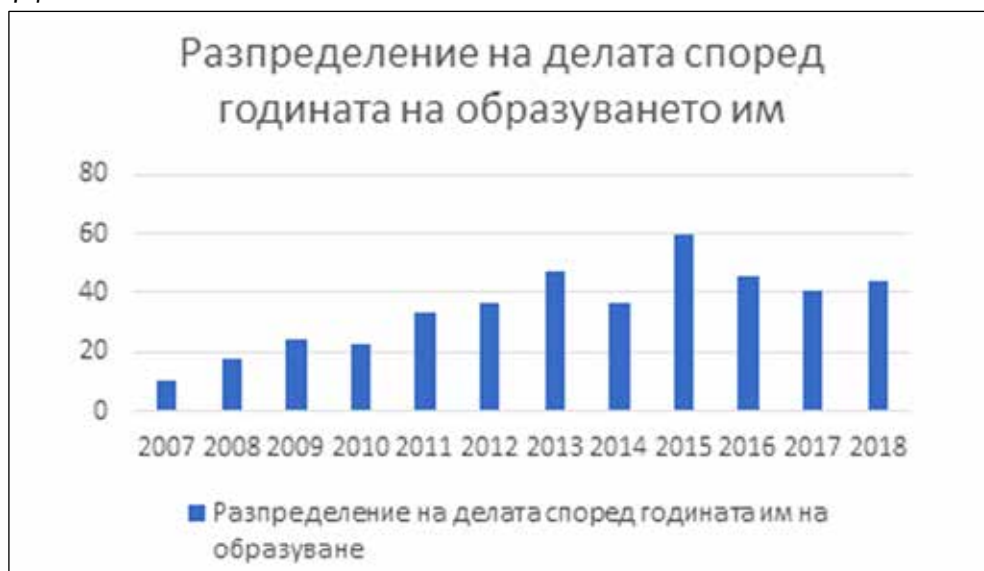
От приключилите и висящите пред въззивната инстанция съдебни дела резултатите са следните:

Графика 3



Интерес представлява разпределението на делата по години, което се илюстрира от следните две графики:

Графика 4



Графика 5



Двете графики показват постепенното увеличаване на броя на делата, завеждани всяка година срещу лечебни заведения и медицински специалисти за заплащане на обезщетения за вреди, настъпили при оказване на медицинска помощ. Със сигурност една от причините за по-малкия брой дела селектирани при прегледа на съдебни решения до 2009 г., е обстоятелството, че Законът за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 33 от 2009 г.) въвежда изискването актовете на съдилищата да се публикуват незабавно след постановяването им на интернет страницата на съответния съд при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. Това обстоятелство обаче не може да обясни изцяло почти двойното нарастване на броя на заведените дела след 2010 г., защото дори непубликувани, обжалваните актове на първоинстанционни съдилища, постановени преди 2009 г. и обжалвани след това, се установяват чрез прегледа на актовете на въззивните съдилища или касационната инстанция.

Не може да се твърди, че има корелация между броя на нежеланите събития в лечебните заведения и нарастващия брой на делата с изследвания предмет, тъй като данни в тази насока не се събират. Може обаче да се предполага, че увеличаването на съдебните спорове се дължи на по-голямата информираност на пациентите и нарастването на обществената чувствителност към този проблем.

Друга тенденция, която графиките ясно илюстрират, е относително голямата продължителност на делата в областта на медицинските деликти. Макар и малко на брой, към 30.09.2019 г. все още има производства, започнали в периода 2007 – 2012 г., които не са приключили с влязло в сила решение. Забелязва се и рязко нарастване на броя на висящите пред въззивна инстанция дела след 2013 г. В разглеждания период има и съдебни производства, образувани в периода 2011 – 2015 г., по които към 30.09.2019 г. все още не е постановен съдебен акт. Техният брой се увеличава двойно след 2016 г.

Средната продължителност на разглежданите дела е приблизително **46 месеца**. При съпоставка с данните, представени в анализ на Световната банка, озаглавен „Функциониране на съдебната система, натовареност

с дела и преглед на разходите (2008 – 2014 г.)<sup>10</sup>, се установява, че тази продължителност е над средната за страната.

Едно от обясненията за сравнително по-голямата продължителност на производствата по обсъжданите дела е обстоятелството, че съдебно-медицинската експертиза е най-често използваното доказателствено средство. В тези производства често се изслушват комплексни експертизи, в които са включени вещи лица от различни медицински специалности, както и множество повторни или допълнителни експертизи. Забелязва се, че в голямата си част по-дълго продължилите дела са отлагани многократно за изслушване на повече от една експертиза или поради продължителния период от време, в който съдът е изпитвал трудност да назначи вещи лица.

## **II. Обжалване на актовете**

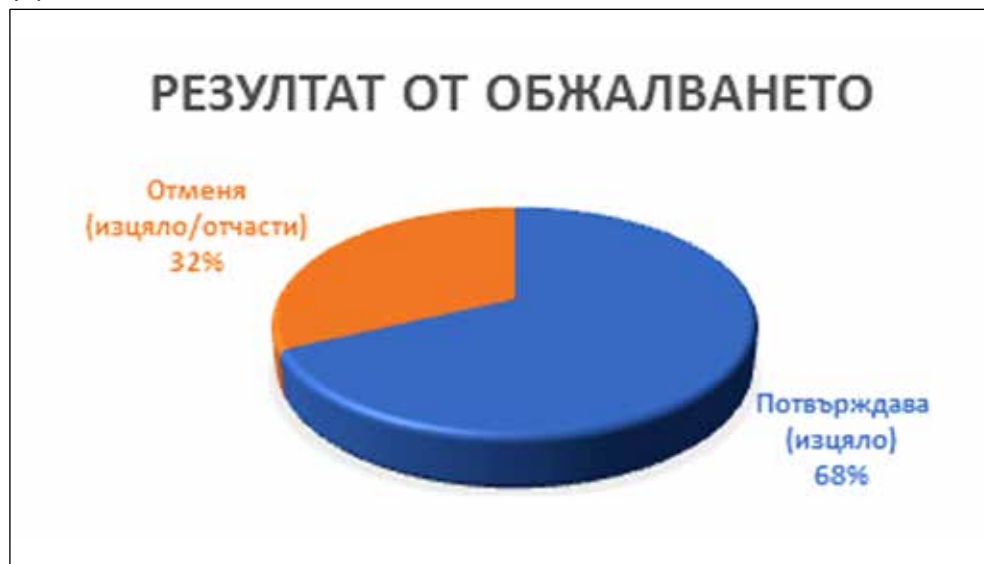
След постановяване на актовете на първоинстанционните съдилища близо една четвърт от тях влизат в сила, тъй като не се обжалват от страните пред въззивната инстанция. Окръжните и апелативните съдилища потвърждават изцяло 68% от обжалваните решения, а останалите 32% отменят изцяло или отчасти.

<sup>10</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/918311468197959089/pdf/100933-BULGARIAN-WP-P156952-PUBLIC-Box393246B-Bulgaria-Jud-Performance-Caseload-Review-BG-final.pdf>, достъпен на 4.10.2019 г.

Графика 6



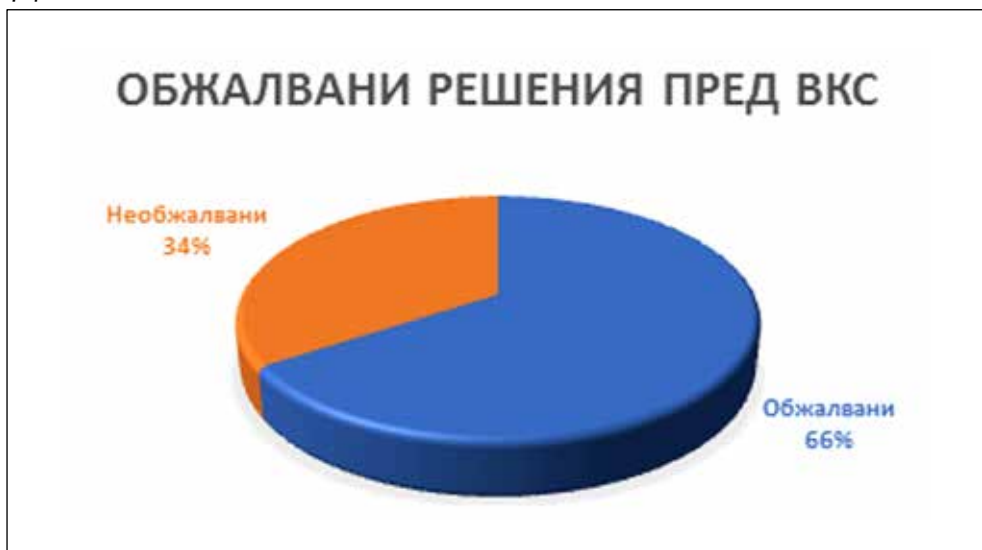
Графика 7





Интересно е да се проследят и тенденциите при касационния контрол. Броят на делата, които влизат в сила след произнасянето на въззивния съд е по-голям в сравнение с броя на тези, приключващи след разглеждането им от първата инстанция. Една от причините за това е липсата на касационен контрол на решенията по въззивни дела с цена на иска до 5000 лв. (чл. 280, ал. 3, т. 1 от ГПК, предл. първо). От обжалваните въззивни решения само 14% са допуснати до касационно обжалване на някои от основанията по чл. 280, ал. 1 от ГПК.

Графика 8



Графика 9



### III. Разходи

В рамките на направеното изследване беше обърнато специално внимание на съдебно-деловодните разноси на страните в производствата. Установи се, че средният размер на цената на исковете е **71 320 лева**. Изчислените разноси на ищеца, които включват заплащане на държавна такса и възнаграждение за един адвокат, съгласно чл. 7, ал. 2 от Наредба № 1 от 2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, са в размер на 5482 лева. Освен това страните правят разходи за изготвянето на съдебно-медицински експертизи, за призоваване на свидетели и издаване на съдебни удостоверения, преписи и др. Ищците имат право да поискат освобождаване от държавна такса и разноси при наличието на условията на чл. 83, ал. 2 от ГПК, но същите остават или в тежест на съда и Националното бюро за правна помощ, или се заплащат от ответника при уважаване на иска.

По едно от анализираните дела<sup>11</sup> ищецът е предявил иск за заплащане на обезщетение за неимуществени вреди в размер на 900 000 лева и е бил освободен от заплащането на държавна такса и на възнаграждение за вещи лица. Впоследствие съдът е присъдил обезщетение в размер на 400 000 лева и законна лихва за забава, възлизаща на сумата от 144 300 лева. Общата дължима сума възлиза на **580 000 лв.** заедно с присъдените в тежест на ответника по делото разноски. Ответникът е лечебно заведение за болнична помощ, намиращо се в областен град, като по данни, публикувани на електронната страница на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК)<sup>12</sup>, средният размер на заплатените средства за оказване на болнична медицинска помощ на това лечебно заведение е 80 000 лева на месец, а годишните приходи от НЗОК възлизат на около 1 млн. лв. в зависимост от конкретната година. Това означава, че общата сума, която лечебното заведение е следвало да заплати, надвишава размера на основния приход на болницата за половин година.

По друго анализирано дело<sup>13</sup> ищецът е предявил иск за заплащане на обезщетение за неимуществени вреди в размер на 60 000 лева, като е направил разноски в размер на 1650 лева само за една инстанция. Разходите на ответника за същата инстанция възлизат на 2400 лева. По делото е присъдено обезщетение за неимуществени вреди в размер на 30 000 лева (половината от първоначално поисканата сума), като на основание чл. 78, ал. 4 от ГПК част от разноските на ответника са заплатени от ищеца. Общата сума, която ответникът е осъден да заплати след приспадането на присъдените разноски и прибавянето на законната лихва възлиза на **39 230 лева**. Тази сума ще нарасне, ако към нея се добавят разноските на ответника, които остават в негова тежест.

Третото анализирано дело<sup>14</sup> илюстрира много добре финансовия риск, който ищецът поема по тези дела. Освен разходите за заплащане

<sup>11</sup> Решение от 15.10.2013 г. по гр. д. № 1403/2012 г.; свързани дела: в. гр. д. № 1433/2011 г. на Апелативния съд – Пловдив и гр. д. № 208/2011 г. на Окръжния съд – Кърджали.

<sup>12</sup> <https://www.nhif.bg/page/hospitals>, достъпно на 4.10.2019 г.

<sup>13</sup> Решение от 14.03.2014 г. по гр. д. № 3718/2013 г.; свързани дела: в. гр. д. № 3190/2014 г. на Софийския апелативен съд (в сила).

<sup>14</sup> Решение по гр. д. № 8275/2015 г. на Софийския градски съд (в сила).

на държавна такса и възнаграждение на адвокат ищецът, при неблагоприятен за него изход, трябва да заплати разносните на ответника. Така при иск за обезвреда на неимуществени вреди в размер на 100 000 лева ищецът е заплатил държавна такса в размер на 4000 лева, а минималното възнаграждение за един адвокат е в размер на 3530 лева. След отхвърлянето на иска в тежест на ищеца са възложени и разносните на ответника в размер на 5600 лева, или общо сумата възлиза на 13 130 лева.

Може да се изкаже основателно предположение, че разносните по тези дела имат известно възпиращо действие при предявяване на исковете и определяне на претендирания от ищеца размер на обезщетение за неимуществени вреди.

Един от представените по-горе примери съвсем ясно онагледява рисковете за ответниците при дела с висока цена на иска. От друга страна, в случай че делото приключи окончателно в полза на ищеца, последният ще разполага с изпълнително основание срещу лечебното заведение за суми, надхвърлящи приходите му за голям период от време, и на практика по този начин ще затрудни значително неговата функция. Подобни последици от съдебните дела могат осезаемо да повлияят върху качеството на медицинската помощ в дадени населени места, в които това лечебно заведение е единственото или едно от малкото.

Ето защо е препоръчително лечебните заведения да използват по-често алтернативни методи за решаване на спорове и в случаите, когато исковете са вероятно основателни, да сключват извънсъдебни споразумения с увредените пациенти или техните наследници. Обосновано е използването на медиацията като извънсъдебен способ за уреждане на спорове в случаите, когато има влязла в сила присъда за причиняване на смърт по непредпазливост или телесна повреда от служител на лечебното заведение и страните спорят само за размера на обезщетението. Извънсъдебното решаване на спорове в лечебните заведения за болнична помощ с държавно участие в капитала, включително чрез сключването на извънсъдебни споразумения, обаче е затруднено заради изискването за предоставяне на разрешение

от едноличния собственик на капитала (чл. 11, т. 14 и чл. 12, т. 12 от Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала). Необходимо е да се предвиди ред за участие на представител на принципала в процедурите по алтернативно уреждане на възникналите конфликти, в случай че ще е необходимо одобрение на постигнатото споразумение.

#### **IV. Рискови специалности**

Анализът на съдебните дела в областта на медицинските деликти позволява да се открият рисковите специалности в областта на здравеопазването. Тази информация, както и данните, отнасящи се до размера на присъжданите обезщетения, е важна при сключване на договори за застраховка на медицински специалисти по смисъла на чл. 189 от Закона за здравето. Дейността на лекарите от някои специалности е по-рискова в сравнение с дейността на други специалисти и съответно изисква определянето на по-високи по размер лимити на застрахователните суми. Изисква се също особено внимание от страна на професионалните дружества по отделни специалности и ръководителите на отделни звена, работещи в тези рискови специалности. Например – създаване на алгоритми за поведение, допълнително обучение на специалистите, ревизиране на вътрешните актове и процедури в звената, завишен контрол и т.н. От графиката е видно, че най-рисковите специалности са хирургия, акушерство и гинекология, ортопедия и травматология, дентална медицина и спешна медицина.

Графика 10



## V. Обезщетения

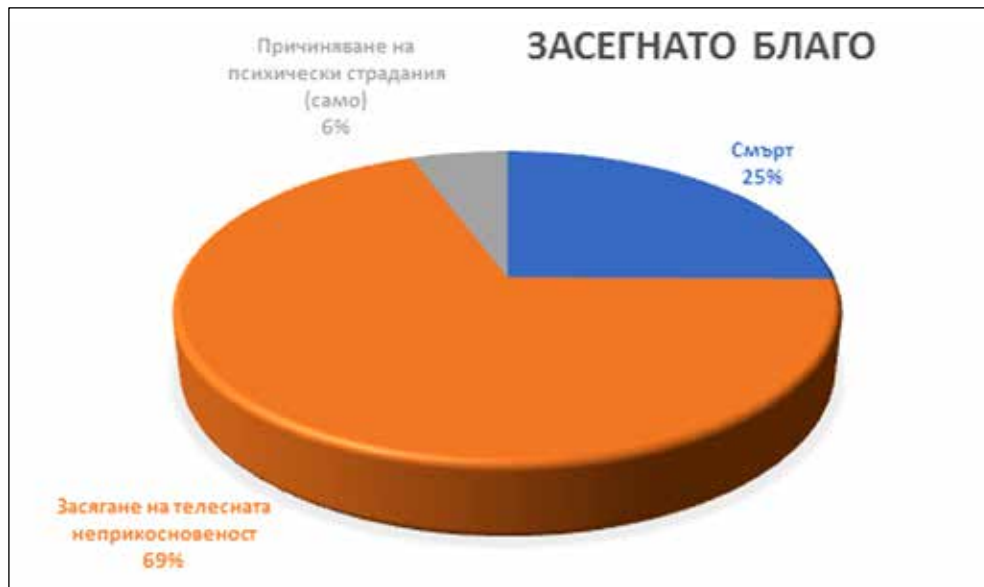
Анализът на съдебните актове по дела в областта на медицинските деликти позволява да се съберат данни за размерите на обезщетенията за неимуществени вреди, които се определят по справедливост на основание чл. 52 от ЗЗД. При публикуване на първото изследване върху изложения проблем през 2018 г.<sup>15</sup> беше обърнато специално внимание на съществуващата диспропорционалност и непоследователност при определяне размерите на обезщетенията, илюстрирано с конкретни примери от съдебните актове.

<sup>15</sup> Бел. под линия 8.

Забеляза се също така тенденцията да се използват различни критерии при определяне на размера на обезщетенията, като често същите само са изброявани в мотивите на съда, без обаче да са съотнесени към определения от него размер. Освен това съдът рядко реферира към други съдебни решения със сходни по размери обезщетения за неимуществени вреди, като това се забелязва и в определенията на Върховния касационен съд по допускане на делата до касационно обжалване на основание чл. 280, ал. 1, т. 1 от ГПК при поставен материалноправен въпрос относно съдържанието на понятието „справедливост“. Според съда, когато този принцип е нарушен, това дава отражение върху изводите за паричния еквивалент, необходим за възмездяване на увреденото лице за претърпените от него неимуществени вреди, което е основание за допускане касационната жалба до разглеждане по реда на чл. 290 от ГПК. В определенията по допускане на касационната жалба на основание чл. 280, ал. 1, т. 1 от ГПК невинаги се посочва по какъв начин размерът на обезщетението в постановения съдебен акт противоречи на определените размери в други актове. Не се прави и сравнение между размера на присъденото обезщетение в допуснатото до касационно обжалване решение и размерите на обезщетенията, определени с други решения.

Едно от възможните решения на изложения проблем е създаването на информационни ресурси, които да подпомагат съда в тази аналитична дейност. Събирането на данни от съдебни решения, в които се присъждат обезщетения за неимуществени вреди, позволява те да бъдат обобщени и достъпни за всички съдии, което ще допринесе за уеднаквяване на съдебната практика и последователното прилагане на принципите на чл. 52 от ЗЗД. Като пример може да бъдат използвани резултатите от настоящия анализ. В следващите графики са представени най-честите последици от противоправни деяния, описвани в исковите молби на ищците – пациенти или техните наследници. Последната графика показва най-високите и средните размери на обезщетенията за неимуществени вреди според различните форми на засягане на телесната неприкосновеност на ищеца, както и в случай на причинена смърт.

Графика 11



Графика 12





Графика 13



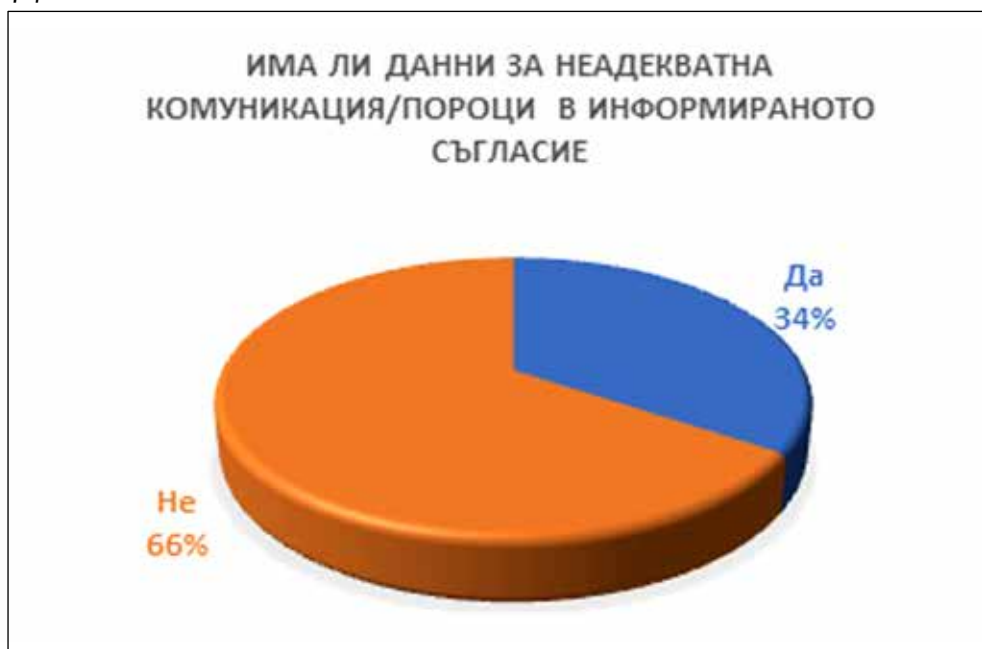
## VI. Комуникация и информирано съгласие

Прегледът на над 450 съдебни дела и постановените по тях актове позволява да се изведат определени заключения относно начина на комуникация между ищеца (пациент) и лекаря или служителите в лечебното заведение (ответник). В множество актове се установяват факти, които са пряко свързани с осъществяваната комуникация в лечебните заведения и процеса на формиране и изразяване на информирано съгласие. Първата група факти се отнася до неспазване на етични норми, уредени в Кодекса за професионална етика на лекарите – грубо отношение, скриване на информация, усещане за липса на заинтересованост към страданието на пациента, които често имат допълнителен принос към решението за инициране на съдебни

дела. Втората група факти се отнася до неспазване на отделни права на пациента, съдържащи се в Закона за здравето: липса на информация или непредоставяне на пълна информация за предстоящото лечение или диагнозата; непредоставяне на информация за алтернативите на предложеното лечение; непредотвратяване на болката по време на лечението;

Според представената графика в една трета от делата се установяват факти от една от двете или двете групи едновременно.

Графика 14



Резултатите от тази част на проучването показват, че една трета от възникналите съдебни спорове **биха могли да бъдат предотвратени**, ако комуникацията между пациента и медицинските специалисти беше осъществена по друг начин. Провеждането на обучения, позволяващи да се изградят специфични комуникационни умения и осъществяването на методическа помощ при получаване на информирано съгласие от пациента, може да допринесе за превенцията на част от възникващите конфликти в лечебните заведения.

## VII. Страни по делата

Проучването на делата в областта на медицинските деликти е насочено и към събиране на данни за страните в производствата. Някои от направените изводи могат да окажат влияние върху процесуалното им поведение.

Графика 15



Графиката показва, че близо 2/3 от делата се насочват срещу лечебните заведения, а не срещу конкретен медицински специалист. Това е напълно разбираемо, тъй като ищецът много по-лесно би могъл да удовлетвори вземането си срещу лечебното заведение, отколкото срещу физическото лице. По този начин не е нужно ищецът да доказва кой измежду участвалите в диагностично-лечебния процес е извършил конкретните противоправни деяния, тъй като лечебното заведение отговаря за вреди, причинени на пациент, и тогава, когато не е установено кой медицински специалист е причинил тези вреди.<sup>16</sup> Доказването на подобни обстоятелства би било изключително трудно, когато множество специалисти са взели участие в диагностично-лечебния процес и е трудно да се направи разграничение на конкретните им роли и отговорности.

Обстоятелството, че в преобладаващите случаи ответници по делата са лечебни заведения, оказва влияние и върху сключването на договор за застраховка по реда на чл. 189, ал. 1 от Закона за здравето, който задължава лечебните заведения да застраховат лицата, упражняващи медицинска професия в лечебното заведение за евентуалните вреди от виновно неизпълнение на професионалните им задължения. По договорите за застраховка лечебното заведение има качеството „застраховател“, а служителите са „застраховани“. На практика това означава, че в случаите, когато пациентите или техните наследници насочат исковите си към лечебното заведение, то не е застраховано по силата на сключените застрахователни договори, освен ако не е договорило със застрахователя да го счита „застраховано“ наред със служителите си или е сключило отделен договор за застраховка.

При анализ на събраните данни се установява, че само в 22 % от делата, в които са привлечени застрахователи като трети лица-помагачи, ответниците предявяват обратни искове срещу тях едновременно с привличането им (на основание чл. 219, ал. 3 от ГПК). За разлика от предявяването на обратен иск, привличането на трето лице-помагач не прекъсва давността на вземането, което ответника има срещу застрахователя. С оглед на това при постановяване на крайния съдебен акт може да се окаже, че правата и задълженията по застрахователния

<sup>16</sup> ППВС № 7/30.12.1969 г.

договор са се погасили, тъй като давността тече от датата на застрахователното събитие<sup>17</sup>. Това е често срещана хипотеза предвид продължителността на делата и периода от време, който понякога минава между настъпването на застрахователното събитие и завеждането на делото.

Графика 16



При обсъждането на въпроса за страните по делата е важно да се спомене, че освен застрахователи, често лечебните заведения – ответници конституират като трети лица-помагачи на основание чл. 219, ал. 1 от ГПК и някои лекари, взели участие в лечението или диагностицирането на пациента.

<sup>17</sup> Вж. чл. 378 от Кодекса за застраховането

Графика 17



Причината за конституирането на третите лица е установителното действие на постановеното решение по силата на чл. 223, ал. 1 от ГПК. В случай че делото приключи в полза на ищеца, ответникът би могъл да предяви регресен иск към лекаря. Актуалната съдебна практика обаче е категорична, че такъв иск би бил допустим, но е неоснователен.<sup>18</sup>

*„При причинена вреда на работодателя по небрежност при или по повод на изпълнение на трудовите задължения работникът или служителят отговарят в размер на вредата, но не повече от уговореното месечно трудово възнаграждение – чл. 206, ал. 1 във връзка с чл. 203, ал. 1 от КТ”.*<sup>19</sup> Освен когато вредата е причинена умишлено или в резултат на престъпление<sup>20</sup>, отговорността на работника и служителя е ограничена

<sup>18</sup> Пак там.

<sup>19</sup> Решение от 5.04.2012 г. по в. гр. д. № 4098/2011 г. на Софийския апелативен съд; свързани дела: гр. д. № 580/2010 г. на Окръжния съд – Перник, гр. д. № 841/2012 г. на ВКС (не допуска до кас. обжалване).

<sup>20</sup> Решение по в. гр. д. № 247/2014г. на Апелативния съд – Варна; свързани дела: гр. д. № 60/2012 г. на Окръжния съд – Силистра и гр. д. № 6735/2014 г. (допуска кас. обжалване и постановява решение по чл. 290 от ГПК).

и се реализира по реда и в сроковете, предвидени в чл. 203 и сл. от КТ.

## VIII. Заключение

Събирането на данни от съдебни решения по дела в областта на медицинските деликти не само подпомага страните при воденето на тези дела, но може да се използва като основа за различни инициативи за подобряване безопасността на пациента.

Тенденцията за нарастване на броя на делата обосновава необходимостта от предприемане на мерки за превенция и подобряване на качеството на медицинските услуги. Това обаче не би могло да стане без осъзнаване на необходимостта от създаване на системи за докладване на нежелани събития и техния анализ. Понастоящем не са предприети никакви законодателни инициативи в тази насока, което прави уязвими както пациентите, така и работещите в здравната система.

Постепенното нарастване на броя на съдебните дела и на размера на обезщетенията за неимуществени вреди би следвало да е стимул за все по-честото използване на методи за алтернативно решаване на спорове (например медиация) или за създаване на административни процедури за обезщетяване на пациенти по примерите на скандинавските държави.<sup>21</sup> Алтернативите на съдебните спорове обаче не се използват от лечебните заведения. Това се дължи не само на липсата на достатъчно информация за ползите от медиацията, но и на някои практически затруднения за прилагането на тези методи от страна на болниците, чийто собственик на капитала е държавата или общината. Вече беше споменато, че съществуват ограничения за лечебните заведения при сключване на споразумения, с които се признават задължения или се приключва възникнал съдебен спор.

Наред с необходимостта от въвеждането на извънсъдебни способности за решаване на спорове в областта на медицинските деликти настоящият

<sup>21</sup> Шаркова, М., Алтернативни методи за обезщетяване на пациенти за вреди, настъпили при или по повод оказване на медицинска помощ, Адвокатски преглед, бр. 7-8/2018.

анализ доказва и необходимостта от подпомагане на медицинските специалисти при осъществяването на комуникация с пациентите, в това число относно получаването на информирано съгласие, като средство за превенция на съдебните спорове.

Необходимо е да се обърне внимание и на проблемите, които се срещат при използване на съдебно-медицинската експертиза като основно доказателствено средство по разглежданите дела. Дефицитът на експерти, желаещи да участват като вещи лица в тези съдебни производства, води до значителното забавяне на делата. Тези затруднения могат да бъдат преодолені чрез провеждането на информационни кампании сред лекарите и увеличаване на възнагражденията на вещите лица. Необходима е обаче и задълбочена реформа в медицинското образование и здравната система, която остава извън предмета на настоящия анализ.

Част от анализа на изследваната група дела обръща внимание на проблема за определяне на размера на обезщетенията за неимуществени вреди. Констатираната непоследователност при определянето им би могла да се преодолее чрез осигуряване на повече възможности за съдилищата и страните да проследяват съдебната практика и да правят сравнение между сходни съдебни решения, определящи обезщетенията на основание чл. 52 от ЗЗД. Това може да се постигне чрез изграждането на електронна база данни, която да позволява бърз достъп до информация чрез използване на различни критерии – например според вида на увреждането и различни променливи – възраст, обратимост на състоянието, продължителност на лечението и т.н.





# I. Законодателна дейност

**П**рез периода януари – юни 2019 г. в *Държавен вестник* са обнародвани 64 закона (табл. 1) или средно между 10 и 11 закона месечно. Тези 64 закона са, както следва: 5 нови, 43 закона за изменение и допълнение (ЗИД) и 16 ратификации. В сравнение с предходния 6-месечен период (юли – декември 2018 г.) Народното събрание е приело 5 закона по-малко, което потвърждава общата тенденция законодателната активност на Народното събрание обикновено да бъде по-интензивна през второто шестмесечие заради приемането на бюджетните закони за следващата година и на измененията в данъчното законодателство. Отчетените данни за приетите и обнародвани в *Държавен вестник* закони през настоящия период напълно се вписват в средните стойности за брой приемани закони на шестмесечие от началото на изследването – около 65, но са над средния брой приемани закони в периодите януари – юни на всяка година от 2010 г. досега – около 58 закона.

Таблица 1

ПРИЕТИ ЗАКОНИ				
Период	Общо	Нови	ЗИД	Ратификации
януари - юни 2010 г.	71	6	43	22
юли - декември 2010 г.	103	7	68	28
януари - юни 2011 г.	88	9	55	24
юли - декември 2011 г.	68	5	47	16
януари - юни 2012 г.	50	9	25	16
юли - декември 2012 г.	84	5	59	20
януари - юни 2013 г.	36	3	19	14
юли - декември 2013 г.	63	3	44	16
януари - юни 2014 г.	48	5	34	9
юли - декември 2014 г.	41	4	17	20
януари - юни 2015 г.	52	4	37	11
юли - декември 2015 г.	86	15	48	23
януари - юни 2016 г.	75	6	41	28
юли - декември 2016 г.	84	9	53	22
януари - юни 2017 г.	20	0	17	3
юли - декември 2017 г.	64	5	46	13
януари - юни 2018 г.	77	7	54	16
юли - декември 2018 г.	69	9	48	12
януари - юни 2019 г.	64	5	43	16

Източник: Държавен вестник; [www.parliament.bg](http://www.parliament.bg)

**1.2.** През периода януари – юни 2019 г. са обнародвани 5 нови закона или с 4 по-малко в сравнение с предходния период. Имайки предвид натрупаните данни за деветнадесет шестмесечия, изследваният период се вписва в средните показатели – Народното събрание приема средно по 6 нови закона на всеки 6 месеца. За периодите януари – юни на всяка година от началото на изследването средните стойности са малко по-ниски – между 5 и 6 нови закона. Отчетените данни през периода януари – юни 2019 г. напълно се вписват и в тази тенденция.

Два от новите закони уреждат за първи път дадена материя. Това са *Законът за защита на търговската тайна* и *Законът за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода или на мерки, включващи лишаване от свобода*.

*Законът за социалните услуги*, който ще влезе в сила на 01.01.2020 г., урежда по нов начин съответните обществени отношения. Поради многобройност или същественост на измененията и допълненията законодателят е преценил, че това не би могло да стане чрез закон за изменение и допълнение на *Закона за социалното подпомагане* и извежда уредбата, касаеща социалните услуги, в самостоятелен нормативен акт.

Третата група нови закони са *Законът за преброяване на населението и жилищния фонд в Република България през 2021 г.* и *Законът за преброяване на земеделските стопанства в Република България през 2020 г.*, които са приети в изпълнение на задълженията на България, произтичащи от членството на страната в ЕС<sup>1</sup> и на основание чл. 18 от *Закона за статистиката*<sup>2</sup>.

**1.3.** През периода, изследван в настоящия брой на *Юридически барометър*, са обнародвани 43 ЗИД, които реално изменят и допълват 38 закона, тъй като *Наказателният кодекс*, *Законът за устройство на територията*, *Изборният кодекс*, *Кодексът за социално осигуряване* и *Законът за лечебните заведения* са изменени и допълнени с по 2 ЗИД (табл. 2). Видно от данните в табл. 2, периодите, през които не се срещат или са много малко законите, изменени с повече от един ЗИД за полугодие, обикновено са периоди, които се характеризират и с по-слаба законодателна активност като цяло. Въз основа на данните от настоящия период и от периодите януари – юни 2018 г. и юли – декември 2017 г., може да се направи извод, че отчетените минимални стойности от предходното шестмесечие (юли – декември 2018 г. – само 1 закон е изменен и допълнен с 2 ЗИД) остават с инцидентен характер. Не изглежда

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 763/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно преброяването на населението и жилищния фонд; Регламент (ЕС) 2017/712 на Комисията от 20 април 2017 година за определяне на референтната година и програмата за статистическите данни и за метаданните за преброяването на населението и жилищния фонд, както е предвидено в Регламент (ЕО) № 763/2008 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (ЕС) 2018/1091 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година относно интегрирана статистика за земеделските стопанства и за отмяна на регламенти (ЕО) № 1166/2008 и (ЕС) № 1337/2011.

<sup>2</sup> Чл. 18. Изчерпателните преброявания на населението и жилищния фонд и селскостопанските преброявания се извършват по силата на отделен закон.

44-то Народно събрание да прояви воля да преодолее практиката на многократни промени в едни и същи закони през малки интервали от време.

Таблица 2

ЗАКОНИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ						
Период	Бр. закони, изменени с приетите ЗИД	Бр. закони, изменени с повече от 1 ЗИД	Бр. закони, изменени повече от веднъж	Бр. закони, изменени и през предходния период	Бр. закони, изменени с ПЗР на приетите закони	Общ брой изменени и допълнени закони
януари - юни 2010 г.	39	4	13	26	69	108
юли - декември 2010 г.	65	3	40	25	231	296
януари - юни 2011 г.	52	3	22	38	158	210
юли - декември 2011 г.	45	2	19	27	101	146
януари - юни 2012 г.	25	0	16	13	138	163
юли - декември 2012 г.	52	6	30	35	141	193
януари - юни 2013 г.	19	0	14	12	163	182
юли - декември 2013 г.	38	5	26	26	193	231
януари - юни 2014 г.	34	0	17	23	101	135
юли - декември 2014 г.	16	1	9	7	54	70
януари - юни 2015 г.	32	5	21	19	150	182
юли - декември 2015 г.	46	2	28	26	212	258
януари - юни 2016 г.	37	4	12	24	100	137
юли - декември 2016 г.	49	4	30	25	205	254
януари - юни 2017 г.	16	1	2	14	25	41
юли - декември 2017 г.	41	5	28	10	336	377
януари - юни 2018 г.	47	6	21	35	207	254
юли - декември 2018 г.	47	1	32	37	222	269
януари - юни 2019 г.	38	5	24	24	169	207

Източник: Сиела

**1.4.** През първото шестмесечие на 2019 г. 24 закона (около 63% от законите) са изменени и допълнени повече от веднъж (включително с преходните и заключителните разпоредби на други закони). За сравнение през предходния период (юли – декември 2018 г.) делът на законите, изменени повече от веднъж, е 68% (32 от 47 закона), а през същия период на миналата година (януари – юни 2018 г.) 45% (21 от 47 закона) са изменени повече от веднъж. Стойността на показателя през настоящото шестмесечие се явява над средните за всички изследвани шестмесечни периоди, през които около 55% от законите се изменят повече от веднъж за полугодие. До настоящия момент на действието си 44-то Народно събрание изменя по над 60% от законите повече от веднъж в рамките на 6 месеца (данните са на база 4 пълни изследвани периода от конституирането му досега – от юли – декември 2017 г. до януари – юни 2019 г.)<sup>3</sup>.

Лидери по брой изменения и допълнения в рамките на анализирания период са *Законът за устройство на територията* и *Законът за българските лични документи* – с по 5 изменения и допълнения, и *Изборният кодекс*, *Законът за дейностите по предоставяне на услуги*, *Законът за мерките срещу изпирането на пари* и *Законът за местните данъци и такси* – с по 4 изменения и допълнения. За екипа на *Юридически барометър* присъствието на *Изборния кодекс* в челото на тази класация е напълно очаквано предвид провело се през месец май избори за членове на Европейския парламент от Република България и предстоящите избори за общински съветници и кметове.

**1.5.** По идентичен начин стоят нещата по отношение на показателя брой на законите, изменени и допълнени в рамките на два последователни 6-месечни периода. През периода януари – юни 2019 г. 24 от 38 закона, или 63%, са били обект на промяна и през предходното шестмесечие (юли – декември 2018 г.). По този показател настоящият период се вписва напълно в средните стойности за всички изследвани периоди – около 61% от законите да се изменят в рамките на два последователни периода.

При събиране на броя изменения и допълнения през последните два 6-месечни периода (юли – декември 2018 г. и януари – юни 2019 г.)

<sup>3</sup> Първото заседание на 44-то Народно събрание е проведено на 19 април 2017 г.

се открояват следните по-ярки примери за множество изменения и допълнения: *Кодексът за социално осигуряване* и *Законът за енергетиката* – по 8 пъти за 12 месеца, *Законът за устройство на територията* и *Законът за лечебните заведения* – по 7 пъти, *Законът за местните данъци и такси*, *Законът за водите* и *Изборният кодекс* са изменени и допълнени по 6 пъти за една година.

Не е изненада, че *Кодексът за социално осигуряване* заема първо място по брой изменения и допълнения в рамките на една година. От приемането му през месец декември 1999 г. (Обн., ДВ, бр. 110/1999 г.) до месец юни 2019 г. той е променян и допълван 138 пъти или около 7 пъти годишно. Многократно в изследването е изтъквано, че законодателната уредба в областта на социалното осигуряване е неоправдано нестабилна и това води до несигурност в житейските планове на гражданите. Екипът на *Юридически барометър* обаче няма да се откаже да обръща внимание на порочността на тази практика.

Недоумение буди и фактът, че новият *Закон за мерките срещу изпирането на пари* (Обн., ДВ, бр. 27/2018 г.), приет и в изпълнение на задълженията на България за транспониране на актове на ЕС (с него се въвеждат изисквания на *Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията* и се предвиждат мерки по прилагане на *Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 2 май 2013 г. за създаване на Регистър на ЕС съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и решения № 280/2004/ЕО и № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕС) № 920/2010 и (ЕС) № 1193/2011 на Комисията* и на *Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО*), е изменен и допълнен 5 пъти от месец ноември 2018 г. до месец май 2019 г. Това отново поставя въпроса за работата по планирането и изготвянето на новите

законали още на ниво законопроект. От друга страна, налице е поредно доказателство, че най-често биват изменяни законите, които уреждат по-широк кръг от обществени отношения.

**1.6.** С преходните и заключителни разпоредби на приетите 5 нови закона и 43 ЗИД се предвиждат изменения и допълнения в 169 други закона (табл. 2). Заедно с 38-те закона, които те пряко изменят и допълват, общият брой на изменените и допълнените закони през периода януари – юни 2019 г. възлиза на 207 или с 62 по-малко спрямо втората половина на 2018 г. (269 закона). Така, както и през предходното шестмесечие, 1 закон, приет в рамките на настоящия период, изменя и допълва средно между 4 и 5 други закона. По този показател данните за настоящото шестмесечие отново превишават средните стойности за всички анализирани периоди, а именно всеки закон да изменя и допълва средно около 4 други закона. Следва да се има предвид обаче, че по-високият брой на изменените с преходни и заключителни разпоредби закони в голяма степен се дължи на *Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни* (Обн., ДВ, бр. 17/2019 г.) (с ПЗР на Закона са изменени 73 закона). Лидери по този показател остават периодите януари – юни 2013 г. и юли – декември 2017 г., когато 1 закон изменя и допълва средно между 7 и 8 други закона.

Други примери през настоящия период, които заслужават да бъдат отбелязани, са новият *Закон за социалните услуги* (Обн., ДВ, бр. 24/2019 г.), който изменя 29 други закона с преходни и заключителни разпоредби, както и *Законът за изменение и допълнение на Наказателния кодекс* (Обн., ДВ, бр. 7/2019 г.) и *Законът за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България* (Обн., ДВ, бр. 34/2019 г.), които предвиждат промени в 9 други закона.

**1.7.** От влизането им в сила законите, предмет на настоящото изследване, са изменяни и допълвани общо 1313 пъти или средно на закон се падат между 34 и 35 изменения и допълнения при средна продължителност на действието им между 16 и 17 години (табл. 3). По този показател се наблюдава леко намаление спрямо предходния период (юли – декември 2018 г. – средно между 35 и 36 изменения и допълнения на закон при средна продължителност на действието им около 16 години). Стойностите остават изключително високи. За сравнение другите два периода с най-голям брой изменяни и допълвани закони от



2010 г. досега са юли – декември 2017 г. – средно между 36 и 37 пъти всеки при средна продължителност на действието им между 15 и 16 години, и януари – юли 2017 г. – средно по 39 пъти всеки при средна продължителност на действието им 15 години.

Таблица 3

ТЕМПОВЕ НА ИЗМЕНЕНИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО									
Период	Общ бр. изм. и доп.	Бр. изм. от 2005 г. досега	Бр. изм. от 2010 г. досега	Среден бр. изм. за една година	Среден бр. изм. на закон	Бр. закони, изм. през първата година след обнародването	Бр. закони, изм. повече от веднъж годишно	Бр. закони, изм. 10 и повече пъти след 2005 г.	Бр. закони, изм. 10 и повече пъти след 2010 г.
януари - юни 2010 г.	777	565	*	2.4	19.9	23	34	26	*
юли - декември 2010 г.	1237	900	*	2.6	19	43	60	41	*
януари - юни 2011 г.	1035	757	*	2.1	16.5	22	47	42	*
юли - декември 2011 г.	944	691	*	1.2	20.9	26	41	29	*
януари - юни 2012 г.	648	482	*	2.1	25.9	8	24	20	*
юли - декември 2012 г.	1325	1014	*	2.1	25.4	33	51	39	*
януари - юни 2013 г.	476	387	*	2.3	25.1	16	17	15	*
юли - декември 2013 г.	1052	823	*	2.2	27.1	21	35	29	*
януари - юни 2014 г.	918	736	*	2.2	27	17	32	26	*
юли - декември 2014 г.	370	291	*	2.1	18.5	6	15	12	*
януари - юни 2015 г.	831	698	383	2.2	25.9	15	29	25	17
юли - декември 2015 г.	1570	1260	689	2.2	34.1	17	46	41	34
януари - юни 2016 г.	972	786	455	1.7	26.3	20	34	30	18
юли - декември 2016 г.	1413	1140	682	2	28.8	36	45	37	31
януари - юни 2017 г.	619	526	304	2.5	38.7	13	16	15	14
юли - декември 2017 г.	1503	1268	803	2.4	36.7	29	37	31	30
януари - юни 2018 г.	1443	1174	727	1.8	30.7	25	47	34	26
юли - декември 2018 г.	1679	1487	963	2.3	35.7	32	46	44	36
януари - юни 2019 г.	1313	1046	738	2.1	34.6	24	38	27	26

Източник: Сиела

Още по-съществена е разликата при сравнение на данните с тези за останалите периоди, през които показателят е достигал високи стойности: януари – юни 2016 г. (средно 26 пъти на закон при средна продължителност на действието им 14-15 години), януари – юни 2015 г. (средно между 25 и 26 пъти на закон при средна продължителност на действието им 12-13 години), юли – декември 2014 г. (средно 27 пъти на закон при средна продължителност на действието им 11 години), януари – юни 2014 г. (средно 27 пъти на закон при средна продължителност на действието им 11 години), юли – декември 2013 г. (средно 27 пъти на закон при средна продължителност на действието им 13 години) и януари – юни 2012 г. (средно 26 пъти на закон при средна продължителност на действието им около 11 години). Разбира се, следва да се отчита увеличеният среден брой години на действие на законите, но заслужава внимание фактът, че е налице почти двойно увеличение в сравнение с 2010 г. и 2011 г., когато законите са изменяни и допълвани средно между 17 и 20 пъти.

**1.8.** През периода януари – юни 2019 г. средногодишният брой изменения и допълнения на закон е 2,1, което съвпада напълно със средните стойности по този показател за всички останали периоди. Единствено периодите юли – декември 2011 г., януари – юни 2016 г. и януари – юни 2018 г. се отличават с по-ниски средни стойности – съответно 1,2, 1,7 и 1,8. С най-висок средногодишен коефициент на изменение са били законите, изследвани през периодите януари – юни 2010 г. и януари – юни 2017 г. (2,6 и 2,5 средногодишен брой изменения и допълнения на закон).

**1.9.** Отново се потвърждава наблюдението за засилените темпове на изменение на законодателството след 2005 г. Средният брой изменения и допълнения на законите, попадащи в изследвания период, от 2005 г. досега е висок – около 80% от всички изменения и допълнения (1046 от общо 1313 изменения и допълнения) са направени през последните дванадесет години и половина. Ако обаче бъде взета предвид средната продължителност на действие на законите (тя е между 16 и 17 години), това процентно съотношение не е толкова необичайно, тъй като практически този процент изменения и допълнения са направени в период, надхвърлящ 5/6 от периода на действие на законите.

Затова и през настоящия брой екипът на *Юридически барометър* продължава да отчита отделно и данните за измененията и допълнения от 2010 г. досега. Резултатите показват, че 738 или 56% от всички изменения и допълнения в законите са направени през последните 9 години и половина. Всичко изложено потвърждава извода за изключителната интензивност в законотворчеството през последните години. Това твърдение се подкрепя и от обстоятелството, че през изследвания период 71% от законите (27 от 38) са изменени и допълвани повече от 10 пъти от 2005 г. досега, а 68% – повече от 10 пъти след 2010 г.

**1.10.** През разглеждания период всички закони, обект на анализ, са изменени и допълвани повече от веднъж годишно, което повтаря по този показател периодите юли – декември 2015 г., януари – юни 2017 г. и януари – юни 2018 г. Данните за деветнадесетте изследвани периода остават непроменени – над 90% от законите се изменят и допълват повече от веднъж годишно. Остава важим изводът, че законите в България, които не се променят всяка година или се изменят и допълват само веднъж годишно, са изключителна рядкост.

**1.11.** В данните за броя на законите, изменени още през първата година след обнародването, е налице лек спад, което може да се оцени положително – 24 закона, или 63% от всички закони. За сравнение през предходното шестмесечие техният брой е 68% от всички закони. Въпреки отчетеното намаление през този период, не би могла да се изведе трайна положителна тенденция, тъй като стойността по този показател отново е над средните стойности за останалите анализирани периоди, а именно между 50 и 60% от законите да се изменят и допълват през първата година след обнародването им.

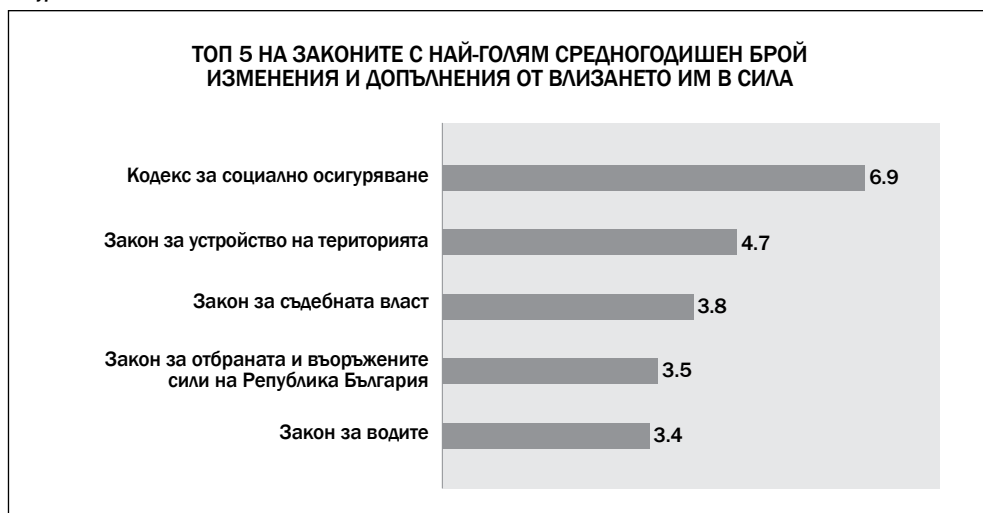
Данните за броя на законите, които са изменени и допълнени непосредствено след влизането им в сила, затвърждават извода, че въведената задължителна оценка на въздействието засега не дава реален ефект върху качеството на законопроектите. Той остава особено валиден за внесените от народни представители законопроекти, при които оценката на въздействието се прави формално и често пъти просто повтаря мотивите.

**1.12.** Отново могат да бъдат посочени примери за закони, които са изменени още преди да влязат в сила. Такива са *Законът за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел с 5-те*

си изменения и допълнения преди влизането му в сила и *Законът за концесиите*, допълнен веднъж преди да влезе в сила. Тези примери са показателни за недостатъците на законодателния процес – недобра подготовка на законопроектите, недообмислени законодателни решения, липса на реална преценка за сроковете, в които определени нови норми могат да започнат да се прилагат на практика и т.н.

**1.13.** Както вече бе посочено по-горе в настоящия анализ, средногодишният брой изменения и допълнения на един закон през разглеждания период е 2,1, което се вписва напълно в средните стойности, установени през всички изследвани периоди. Разбира се, налице са примери за закони с по-висок коефициент на средногодишно изменение (фиг. 1).

Фигура 1



Източник: Сиела

Водещо място сред законите с най-голям средногодишен брой изменения и допълнения за пореден път заема *Кодексът за социално осигуряване* – средно с по 6,9 изменения и допълнения на година, следван от *Закона за устройство на територията*, *Закона за съдебната власт*, *Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България* и *Закона за водите*.

Прави впечатление, че два от тези закони – *Законът за съдебната власт* и *Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България*, са устройствени закони на цели системи. *Законът за устройство на територията* и *Законът за водите* пък са свързани с устойчивото развитие. Затова фактът, че именно такива закони са подложени на най-интензивна законодателна намеса буди съмнение относно способността на органите на изпълнителната власт и на законодателя да разработват цялостни политики и концепции за развитие.

За съжаление честата промяна в осигурителните закони вече не е новост и по традиция *Кодексът за социално осигуряване* се явява сред най-често изменяните закони.

**1.14.** Сред законите с най-малък средногодишен брой изменения и допълнения от разглежданите през периода са *Законът за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили* – с по 0,4 изменения и допълнения годишно, *Законът за финансовото управление и контрол в публичния сектор* и *Законът за вероизповеданията* – с по 0,5 изменения и допълнения средно годишно, *Законът за дейностите по предоставяне на услуги* (0,8) и *Законът за авторското право и сродните му права* (0,9) (фиг. 2). Прави впечатление, че в изследвания период сред законите с най-малък средногодишен брой изменения и допълнения няма закон, изменян повече от веднъж годишно.

Фигура 2



Източник: Сиела

Малкият брой изменения в посочените закони се дължи на тесния кръг обществени отношения, които уреждат, или по-слабата намеса на държавата в регулирането на тези отношения – напр. в случая със *Закона за вероизповеданията*. От друга страна, *Законът за авторското право и сродните му права* е приет и изменян в голяма степен в съответствие с европейската уредба в областта и съществени промени в него не се инициират често от родните законодатели.

**1.15.** Анализът на данните относно отклоненията от общото правило за влизане в сила на законите (3 дни след обнародването на закона в *Държавен вестник*) показва, че около 35% (17 от 48 закона), или почти всеки трети закон влиза в сила от деня на обнародването му в *Държавен вестник*. Данните показват известно подобрене спрямо предходния шестмесечен период, когато около 40% от законите са влезли в сила от деня на обнародването им (23 от 57 нови закони и

ЗИД). Стойностите са близки до тези от същия период на предходната година (януари – юни 2018 г.) – около 30% от приетите закони (18 от 61 нови закони и ЗИД). Процентите по този показател се запазват изключително високи. Екипът на *Юридически барометър* постоянно обръща внимание, че на практика рядко има основателен и обективен мотив за предвиждане на по-кратък от 3-дневния срок за влизане в сила. Смисълът се губи още повече, когато данните бъдат онагледени с примери – *Законът за изменение и допълнение на Изборния кодекс* (Обн., ДВ, бр. 21/2019 г.) например престоява в Народното събрание 376 дни (от внасянето му до окончателното му приемане)<sup>4</sup>, но влиза в сила от деня на обнародването му.

От приетите през първата половина на 2019 г. закони 6 от тях (12,5%) предвиждат по-дълъг от 3-дневния срок за влизането си в сила като принцип. *Законът за социалните услуги* и *Законът за изменение и допълнение на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници* обаче, независимо че уреждат по-дълъг *vacatio legis*, предвиждат отделни разпоредби да влязат в сила с обратно действие или от деня на обнародването им.

През настоящия период 9 закона съдържат отделни разпоредби с обратно действие. Заслужава да бъде обърнато специално внимание на § 4 от *Закона за изменение и допълнение на Закона за защита от вредното въздействие на химичните вещества и смеси* (Обн., ДВ, бр. 17/2019 г.), който предвижда промяна в разпоредба от преходните и заключителните разпоредби на *Закона за водите* да влезе в сила от 1 август 2016 г., и на § 45, т. 1 и 3 от *Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване* (Обн., ДВ, бр. 12/2019 г.), който влиза в сила на 21 ноември 2017 г.

**1.16.** Средният престой на законопроектите в Народното събрание, включващ периода от внасянето им до окончателното им приемане на второ четене, през настоящия период е около 69 дни. В сравнение с предходния 6-месечен период (юли – декември 2018 г.) законопроектите са престояли средно с 28 дни по-малко. Данните са и под средните стойности за всички изследвани периоди – между 80 и 130 дни.

<sup>4</sup> Тъй като Законопроектът е обединен, за дата на постъпване приемаме датата на по-рано внесения законопроект.

През настоящия период най-бързо са приети *Законът за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения* (Обн., ДВ, бр. 42/2019 г.) – за 2 дни, и *Законът за допълнение на Закона за местните данъци и такси* (Обн., ДВ, бр. 38/2019 г.) – за 3 дни след постъпването му в Народното събрание. От друга страна, над една година е престоял в Народното събрание *Законът за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията* (Обн., ДВ, бр. 25/2019 г.) – 415 дни.

**1.17.** По 8 от законите, обект на настоящия анализ, има висящи в Народното събрание законопроекти – общо 25 законопроекта, като по 3 от тях висящите законопроекти са повече от 1. По 12 закона законопроектите са внесени непосредствено след приемането на изследвания закон. Наказателният кодекс е законът с най-голям брой висящи законопроекти – цели 14.

По 8 от законите, изменени и допълнени през първата половина на 2019 г., са приети нови ЗИД, които ще бъдат разгледани в следващия анализ.

**1.18.** От обнародваните през периода януари – юни 2019 г. закони 26 или около 54% са внесени от Министерския съвет, а 22 (46%) – от народни представители (обединените законопроекти с различен вносител са отчетени по 1/2 на двете места). Данните за този период показват относително равно разпределение на активността за упражняване на законодателна инициатива между вносителите с леко преимущество на Министерския съвет. Така данните се връщат към обичайните, след като през предходния период 57 % от законопроектите, превърнали се в закон, са внесени от народните представители, а 43 % – от Министерския съвет. За сравнение досега средните стойности, отчитащи активността на Министерския съвет, показват, че той е вносител на около 60% от всички законопроекти, превърнали се в закон.

**1.19.** 17 от законите, включени в настоящото изследване (5 нови и 38 закони, изменени със ЗИД), или около 40% са били обект на контрол за конституционност от тяхното приемане досега. Тези стойности са съизмерими с данните за всички останали периоди – средно между 30 и 40% са законите, по които има постановени решения на Конституционния съд.



По законите, включени в настоящия период, Конституционният съд се е произнесъл с общо 44 решения, от които 17 съдържат цялостно или частично уважаване на исканията и 27 решения отхвърлят искането като неоснователно. Разпоредби на 9 от законите са обявявани за противоконституционни.

Осем от разглежданите закони са били обект на конституционен контрол повече от веднъж, като водещи в това отношение са *Наказателният кодекс* – с 8 решения, *Законът за съдебната власт* – със 7 решения, и *Кодексът за социално осигуряване* – с 6 решения. И 3-те закона са и сред законите, чиито разпоредби са били обявявани за противоконституционни.

**1.20.** Законите, предмет на настоящия анализ, съдържат общо над 643 основания за издаване на различни по вид и по юридическа сила подзаконовни нормативни актове, или средно по около 15 акта на закон (табл. 4). По този показател се наблюдава леко увеличение спрямо предходния период (около 14 акта на 1 закон). Средният брой основания за издаване на подзаконовни нормативни актове, които обичайно се установяват в рамките на анализа, е около 13 основания на 1 закон. Съществено изключение правят периодите юли – декември 2014 г., януари – юни 2010 г. и януари – юни 2012 г., които са с най-малък среден брой подзаконовни актове, предвидени в закон – съответно 9, 9,5 и 9,9, и периодите януари – юни 2017 г. и януари – юни 2018 г., когато всеки закон е предвиждал средно съответно 18,8 и 17,1 подзаконовни нормативни акта на 1 закон.

Таблица 4

ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ					
Период	Общ бр. подзаконови актове	Среден бр. подзаконови актове на закон	Бр. нови подзаконови актове	Бр. закони с увеличен брой подзаконови актове	Бр. закони едновременно с правилник за прилагане и други актове
януари - юни 2010 г.	429	9.5	23	11	2
юли - декември 2010 г.	808 +	11.2	50 +	15	13
януари - юни 2011 г.	652 +	10.9	68	16	16
юли - декември 2011 г.	535 +	10.7	77	12	8
януари - юни 2012 г.	337 +	9.9	57	7	8
юли - декември 2012 г.	773 +	13.1	45 +	18	13
януари - юни 2013 г.	274 +	12.5	53 +	6	5
юли - декември 2013 г.	589 +	14.7	64 +	5	7
януари - юни 2014 г.	668 +	17	101+	12	10
юли - декември 2014 г.	180 +	9	29+	3	5
януари - юни 2015 г.	468 +	13	38	5	8
юли - декември 2015 г.	738 +	12.1	176 +	15	10
януари - юни 2016 г.	578+	13.4	47+	19	13
юли - декември 2016 г.	609 +	10.5	67 +	24	12
януари - юни 2017 г.	226 +	18.8	2	2	7
юли - декември 2017 г.	659 +	14.3	55 +	14	8
януари - юни 2018 г.	742 +	17.1	120 +	11	11
юли - декември 2018 г.	790 +	14.1	36	15	14
януари - юни 2019 г.	643 +	15	27 +	9	10

Източник: Сиела

\*В общия брой подзаконови актове не са включени устройствените правилници на предвидени със закона органи.

\*В някои случаи основанието за издаване на подзаконови нормативни актове е посочено твърде общо, поради което общият брой актове може да се окаже по-голям (това е обозначено със знак "+").

Сред законите, попадащи в обхвата на настоящия анализ, с най-голям брой нормативни актове по прилагането им са *Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България* – с 93 основания за издаване на подзаконовни актове, *Кодексът за социално осигуряване* – със 73 основания, и *Законът за гражданското въздухоплаване* – с 54 подзаконовни нормативни акта (Фиг. 3).

Фигура 3



Източник: Сиела

**1.21.** Законите, приети през изследвания период, предвиждат над 27 нови основания за издаване на подзаконовни нормативни актове (табл. 4). Единствено през периодите януари – юни 2017 г. (2) и януари – юни 2010 г. (23) броят им е по-малък. Данните се нареждат и под средните стойности по този показател, а именно изследваните закони да предвиждат около 60 нови основания за издаване на подзаконовни актове.

Тези 27 основания водят до увеличаване на общия брой основания за издаване на подзаконовни нормативни актове в 9 закона. Най-много нови подзаконовни актове се предвиждат в *Закона за социалните услу-*

ги (6), в Закона за устройство на територията – 5 и в Закона за защита на личните данни – 4 нови основания.

**1.22.** Десет от законите, обект на настоящия анализ, или около 23%, предвиждат едновременно правилник за прилагане и други подзаконови нормативни актове (табл. 4). Данните по този показател напълно се вписват в установените средни стойности за останалите изследвани периоди, според които процентното съотношение е между 20 и 26%, с изключение на периодите юли – декември 2011 г., когато е наблюдавано процентно намаление на броя на тези закони – 16%, януари – юни 2017 г. и януари – юни 2016 г. със съответно 44% и 30%. Законът за отбраната и въоръжените сили на Република България не само че предвижда едновременно правилник за прилагане и други подзаконови нормативни актове, но е и лидер сред законите с най-голям общ брой подзаконови нормативни актове.

**1.23.** В рамките на изследвания 6-месечен период в Народното събрание са внесени общо 79 законопроекта (без ратификациите), от които 8 са проекти на нови закони, а 71 са проекти на ЗИД (табл. 5). Така януари – юни 2019 г. наред с януари – юни 2013 г. се явява трети поред по най-малък брой на внесени законопроекта от началото на изследването след периодите януари – юни 2017 г. – 47, и юли – декември 2018 г. – 66. В последните 3 изследвани шестмесечия се наблюдава известен спад по този показател. За сравнение данните по този показател от 2010 г. досега показват, че средно се внасят по около 105 законопроекта на шестмесечие.

Таблица 5

ВНЕСЕНИ ЗАКОНОПРОЕКТИ В ПЕРИОДА ЯНУАРИ - ЮНИ 2019 Г.			
Период	Общо	Нови закони	ЗИД
Януари	8	2	6
Февруари	14	0	14
Март	12	2	10
Април	17	2	15
Май	10	0	10
Юни	18	2	16
<b>ОБЩО</b>	<b>79</b>	<b>8</b>	<b>71</b>
2018	153	15	138
2017	162	25	137
2016	223	26	197
2015	303	29	274
2014	239	17	205
2013	203	17	186
2012	215	28	187
2011	214	26	188
2010	224	18	206

Източник: [www.parliament.bg](http://www.parliament.bg)

\*Броят на законопроектите не включва проектите на закони за ратификация. През разглеждания период внесените проекти на закони за ратификация са 18..

От внесените в периода януари – юни 2019 г. 79 законопроекта 50 са приети, 4 са отхвърлени, 3 са оттеглени, а 22 все още са висящи и се намират на различни етапи от законодателния процес (табл. 6).

Таблица 6

РАЗВИТИЕ НА ВНЕСЕНИТЕ В ПЕРИОДА ЯНУАРИ - ЮНИ 2019 Г. ЗАКОНОПРОЕКТИ			
	Общо	Министерски съвет	Народни представители
Приети	50	29	21
Отхвърлени	4	0	4
Оттеглени	3	0	3
Висящи	22	5	17
Общо	79	34	45

Източник: [www.parliament.bg](http://www.parliament.bg)

\* В данните за развитието на внесените през периода законопроекта не са включени проектите на закони за ратификация.

Впечатление през настоящото шестмесечие прави, че 57% от законопроектите (45 от 79) са внесени от народни представители, а на 43% (34 от 79) вносител е Министерският съвет. Тези данни показват завръщане към утвърдилата се тенденция народните представители да внасят значително повече законопроекта в сравнение с Министерския съвет, след като през предходното шестмесечие внесените от Министерския съвет законопроекта имаха превес – от общо 66 законопроекта 35 (или 53%) са на Министерския съвет, а 31 (47 %) са внесени от народни представители. Средните стойности по показателя показват, че 63% от всички законопроекта от 2010 г. досега са внесени от народни представители.

Данните за приетите законопроекта обаче напълно отразяват установената закономерност техен автор традиционно да е Министерският съвет. В изследвания период от общо 50 законопроекта, станали закони, 29 или 58% са внесени от Министерския съвет, а 21 или 42 % – от народни представители. Докато от внесените от Министерския съвет проекти 85% (29 от 34) са били приети, а останалите 5 са все още висящи, то при законопроектите на народните представители този брой е значително по-нисък – около 47% (21 от 45) от тях са се превърнали

в закон. Интересно е да се отбележи също, че от приетите 21 законопроекта, внесени от народни представители, основни вносители на 18 от тях са народни представители от ПГ на „ГЕРБ“ (14 от тези 18 проекта са подписани единствено от народни представители от ПГ на „ГЕРБ“).

Нито един от законопроектите с вносител Министерски съвет не е бил отхвърлен или отеглен през изследвания период. По отношение на висящите законопроекти – 77% от тях са внесени от народни представители, което още веднъж затвърждава извода за приоритизиране на правителствените проекти при разглеждането им в Народното събрание.

## По-важни изводи и препоръки:

1. В настоящия 19. брой на изследването остава неизменен изводът за интензивната законодателна намеса в редица обществени сфери. Ярък пример за това, че законодателят променя често основополагащи нормативни актове, поради което у гражданите се губи усещането за стабилност и предвидимост на правния ред, са *Кодексът за социално осигуряване*, *Наказателният кодекс*, *Законът за устройство на територията*, които непрекъснато се изменят и допълват.

През последните няколко изследвани периода, в т.ч. и през януари – юни 2019 г., се забелязва намаляване на броя на внесените законопроекти от народни представители. Както беше отбелязано, изминалото шестмесечие се нарежда сред тези с най-малък общ брой внесени законопроекти. Анализът на количествените данни обаче може да даде обективна картина на развитието на законодателството само ако всички показатели се изследват в съвкупност и се търси наличието или липсата на зависимост между тях. Така всички закони, предмет на броя, са изменени повече от веднъж годишно, като периодът се нарежда над средните стойности по този показател. Същевременно 63% от законите са изменени и през предходния период, а цели 5 закона са изменени с по 2 ЗИД в рамките на шестмесечието. Помалкото внесени законопроекти не компенсират останалите елементи на анализа и не променят извода за високи темпове на изменение на законодателството.

2. Законодателството се развива и подобрява чрез изменения и допълнения. Така то може да отговори и на променящите се обществени отношения. Оправдано е констатираните недостатъци да се отстраняват и законодателят да се стреми към усъвършенстване на нормативните актове. Честите промени в тях обаче са и един от критериите, по които би могло да бъде оценено доброто планиране и качеството на законите. На тази база българският законодател не печели адмирации. В настоящия анализ Законът за мерките срещу изпирането на пари е пример за множество последователни изменения, породени от пропуски и недостатъци в подготовката и анализа на първоначалния законопроект, който не отчита условията за реалното прилагане на закона след влизането му в сила.

3. Често пъти законодателната намеса, вместо да допринесе за усъвършенстване на нормативната уредба, води до хаос и неяснота. Продължават да се предвиждат голям брой основания за издаване на подзаконовни нормативни актове. Често пъти



подзаконовият нормативен акт има много тесен материален обхват, което води до силно раздробяване на уредбата. По този начин, наред с множеството изменения, които се приемат чрез преходните и заключителни разпоредби на друг закон, се създават условия за противоречиво тълкуване и несъгласуваност между правните норми.

4. Възможността да бъде предвидено законът да влезе в сила от деня на обнародването му в *Държавен вестник*, въпреки лекия спад, продължава да се използва необосновано често от законодателя. Тревожното е не толкова, че е налице отклонение от общото правило – то принципно допуска изключения както в посока на удължаване, така и на съкръщаване на конституционния срок, а липсата на ясни и обосновани мотиви за прибягване до това изключение. Отговорният подход към законодателната дейност предполага спазване на правилата, на които тя се гради – не само формално, а и съобразно целта на закона.

## II. Анализ на някои по-важни закони

**И**зводите и коментарите за качеството на някои по-важни или интересни закони, приети в рамките на съответния 6-месечен период, традиционно в рамките на *Юридически барометър* се обособяват в следните основни групи:

- **Реформи и закони** – в тази група се включват закони, съдържащи претенцията (било изрично формулирана от вносителя в мотивите или при публичното представяне и обсъждане, било произтичаща от естеството на предлагания законопроект), че представляват законодателна основа за сериозни промени в определена област, която при анализа се оказва, че не е достатъчно обоснована.
- **Хора или правила** – в тази група анализът включва закони, които поставят въпроса дали законодателят при осъществяване на своята дейност се ръководи от принципни съображения, или по-скоро от конюнктурни интереси, свързани с конкретни лица или организации.
- **Закони и права** – в рамките на тази категория се разглеждат закони, които повдигат въпроси, свързани със засягане на правата на гражданите.
- **Други проблеми на законодателната дейност** – тук се включват закони, показващи различни проблеми на законодателната дейност като непоследователност на законодателя и непрецизна правна техника, промени в закона в резултат на неизпълнението му от самите държавни органи и др.

### **1. Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс (Обн., ДВ, бр. 21/2019 г.) и Закон за изменение на Изборния кодекс (Обн., ДВ, бр. 29/2019 г.)**

В периода от влизане в сила на Конституцията на Република България (КРБ) през 1991 г. до приемането на първия Изборен кодекс през 2011 г. у нас в различни периоди действат общо 6 закона, уреждащи организацията и произвеждането на отделните видове избори. Това са Законът за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (Обн., ДВ, бр. 69/1991 г., отм. ДВ, бр. 37/2001 г.), Законът за избиране на президент и вицепрезидент на републиката (Обн., ДВ, бр. 82/1991 г., отм. ДВ, бр. 9/2011 г.), Законът за избиране на народни представители (Обн., ДВ, бр. 37/2001 г., отм. ДВ, бр. 9/2011 г.), Законът за местните избори (Обн., ДВ, бр. 66/1995 г., отм. ДВ, бр. 9/2011 г.) и Законът за избиране на членове на Европейския парламент от Република България (Обн., ДВ, бр. 20/2007 г., отм. ДВ, бр. 9/2011 г.). Част от това законодателство е и Законът за избиране на Велико народно събрание (Обн., ДВ, бр. 28/1990 г., отм. ДВ, бр. 19/2014 г.), който намира приложение само един път. Без да навлизаме в детайлна статистика за темповете на изменение на тези закони, заслужава да бъде отбелязано, че от 1991 г. до приемането на Изборния кодекс през месец януари 2011 г. единствено при произвеждането на избори за Народно събрание през 1994 г. не е извършвана промяна в действащия тогава изборен закон в годината на изборите<sup>1</sup>.

През 2011 г. влиза в сила Изборен кодекс (Обн., ДВ, бр. 9/2011 г.), чиято публично прогласена цел е създаването на обща, непротиворечива, систематизирана и стабилна уредба за всички видове избори. Според вносителите на Кодекса са необходими промени в изборното законодателство, които да „гарантират честност и демократичност на изборния процес; уеднаквяване и стабилност на правилата, по които се провеждат различните видове избори”.

Тогава като положителен момент се отчита фактът, че за първи път изборен закон е приет в относително отдалечен от датата на провеждането на изборите момент – близо 10 месеца преди първите

<sup>1</sup> По-подробно за динамиката на изменение на изборното законодателство в периода 1991 – 2011 г. виж Юридически барометър, бр. 3, 25-32

избори, проведени в съответствие с новите правила<sup>2</sup>. Скоро след това обаче законодателят се връща към лошата практика да променя изборния закон непосредствено преди провеждането на изборите – на 12 май 2013 г. има избори за народни представители, а Изборният кодекс е изменен и допълнен през месец февруари на същата година<sup>3</sup>.

Само три години след приемането на първия Изборен кодекс, през март 2014 г., е приет изцяло нов Изборен кодекс (Обн., ДВ, бр. 19/2014 г.). Макар да съдържа нови положения, не би могло да се каже, че той отговаря на критериите, заложи в *Закона за нормативните актове* – да въвежда многобройни и важни промени, които да налагат приемането на изцяло нов закон. Интензивността на промените в изборното законодателство обаче не намалява. За времето на действие на Кодекса – от приемането му през месец март 2014 г. до настоящия момент, той е предмет на изменения и допълнения 18 пъти или това са средно 3,3 изменения и допълнения годишно. В обобщение, изборното законодателство от 1991 г. до днес е динамично и променливо и не прави изключение от общите изводи за нестабилност и непредвидимост, отнасящи се до българския правен ред.

През 2019 г. българското общество стана свидетел на нови спорни промени в правилата за провеждане на избори. Три основни въпроса предизвикаха най-голям отзвук, провокираха дебати и доведоха до бързи изменения на вече променени разпоредби в Изборния кодекс. Тези три главни теми са: преференциите, машинното гласуване и електронното гласуване, поради което ще бъде направен кратък преглед на историческото развитие на всеки от тези институти.

Оставяйки настрана темата за същността, предимствата и недостатъците на видовете избирателни системи, интересно е да бъде проследено как българският законодател създава и моделира правилата за провеждане на избори. Дълго време у нас се прилага пропорционалната система. За първи път възможност за **преференциално гласуване** е въведена със *Закона за избиране на членове на Европейския парламент от Република България*. Възможността да бъде дадено предпочитание за

<sup>2</sup> Местните и президентските избори в България през 2011 г. се произвеждат едновременно на 23 октомври и на 30 октомври (за местата, на които няма избран кандидат на първи тур).

<sup>3</sup> Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс (Обн, ДВ, бр. 17/2013 г.)

определен кандидат от листата модифицира пропорционалната система, като ѝ придава известен мажоритарен елемент. Законът предвижда бариера от 15% от действителните гласове, подадени за съответната кандидатска листа, за да се отчетат преференциалните гласове<sup>4</sup>. С Изборния кодекс от 2011 г. прагът е променен на 6%<sup>5</sup>, което повишава тежестта на преференциалния вот, а с Изборния кодекс от 2014 г. – на 5% (чл. 386, ал. 2 от ИК).

По отношение на избора на народни представители за първи път преференции се въвеждат с приемането на Изборния кодекс през 2011 г. Уредбата на този вид избори претърпява сравнително повече промени. Първоначално предвиденият праг за валидност на преференциалните гласове е 9% от гласовете, подадени за кандидатската листа<sup>6</sup>. През 2013 г. текстът е отменен и възможността за даване на предпочитание за определен кандидат отпада. *Юридически барометър* тогава отправи критика във връзка с премахването на преференциалното гласуване, тъй като аргументите за отмяната му звучаха крайно необедително. Несериозно е този безспорно демократичен механизъм да бъде атакуван със съображения от технически характер (нововъведената интегрална бюлетина щяла да създаде затруднения за избирателите, ако трябва да включва целите листи, липсвали предвидените в закона „модулни кутии“, които да не позволяват изнасянето на бюлетини и т.н.) или с възможни недемократични практики, които прилагането му би провокирало (купуване на гласове, партийни боричкания и пр., които и без преференциалния вот за съжаление са част от изборния процес).

С Изборния кодекс от 2014 г. отново е въведена възможност за преференциално гласуване в изборите за народни представители със 7-процентова бариера за зачитане на преференциите (чл. 298, ал. 2 от ИК). За „последователността“ на промените в изборното законодателство ясен знак дава един от мотивите, с които е внесен

<sup>4</sup> 116. (5) Преференциалните гласове, подадени за отделните кандидати, се вземат предвид, ако броят на гласовете, получени за кандидата, възлиза най-малко на 15% от действителните гласове, подадени за съответната кандидатска листа.

<sup>5</sup> Чл. 259. (2) Предпочитанията (преференциите) за отделните кандидати са валидни, ако броят на гласовете, получени за кандидата, е не по-малък от 6 на сто от гласовете, подадени за кандидатската листа.

<sup>6</sup> Чл. 252. (2) Предпочитанията (преференциите) за отделните кандидати са валидни, ако броят на гласовете, получени за кандидата, е не по-малък от 9 на сто от гласовете, подадени за кандидатската листа.

проектът на Изборен кодекс, а именно, че *„предлаганият праг на преференция е достатъчно нисък, за да доведе до реално разместване на кандидатите в листите“*. Вносителите също така изразяват надежда *„тази промяна да мотивира хората да участват в изборите, да бъдат избирани личности, които имат висок авторитет и професионализъм“*.

Преференцията е въведена като възможност за гласуване най-късно по отношение на местните избори – едва с влизане в сила на настоящия Изборен кодекс през 2014 г., като преференциите се взимат предвид, ако кандидатът е получил поне 7% от действителните гласове за съответната листа (чл. 454, ал. 2 от ИК).

*Законът за изменение и допълнение на Изборния кодекс* (Обн., ДВ, бр. 21/2019 г.) променя разпоредбите чл. 386, ал. 2, чл. 298, ал. 2 и чл. 454, ал. 2, уреждащи именно прага на преференциите за отделните видове избори, като предвижда, че предпочитанията за отделните кандидати са валидни, ако кандидатът е получил действителни гласове, както следва: за избиране на членове на Европейския парламент – не по-малко от националната изборителна квота; при парламентарни избори – не по-малко от районната изборителна квота; при местни избори – не по-малко от общинската изборителна квота.

Текстовете, имащи отношение към преференциите, са предложени в хода на обсъждането на законопроекта, между двете четения – без подробни мотиви и без оценка на въздействието. Изборителните квоти при съответните видове избори се определят съгласно §1, т. 12, 13 и 14 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс. Те се получават при разделяне на общия брой на действителните гласове на броя на определените за този район мандати, съответно на броя европейски депутати или на броя общински съветници. Изборителната квота – броят гласове, които са необходими за получаване на 1 мандат, логично ще е по-голяма, отколкото 7% от гласовете за една отделна листа. Приетите нови прагове на практика са невъзможни за преодоляване. По този начин законодателят, без да отменя изрично възможността за преференциален вот, с изменението практически го превръща по-скоро в добро пожелание, отколкото в реално приложим механизъм и коректив на партийните решения за подреждане на листите.

Президентът наложи вето върху част от промените в Изборния

кодекс от месец март 2019 г. Обществената реакция и породените спорове доведоха до решението на мнозинството в Народното събрание да отстъпи и да върне предходните „бариири“ за валидност на преференциалните гласове. Така се стигна до внасяне на нов законопроект за изменение на Изборния кодекс още преди окончателното приемане на предходния ЗИД. С него в крайна сметка праговете за преференциите отново са възстановени в предишните си стойности – 7% при избори за народни представители, 7% при избори за общински съветници и 5% по отношение на изборите за представители в Европейския парламент. Силният обществен натиск намира израз дори в мотивите на законопроекта, който се внася „за да отрази обществения интерес и реакции“.

Не може да бъде подмината и интересната юридическата техника, използвана от законодателя, станала популярна като „огледална техника“. За да не уважат частично ветото на президента относно преференциите (каквато възможност има в съответствие с чл. 86, ал. 4 във вр. с чл. 84 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание), народните представители приеха повторно закона с ясното съзнание, че той няма да се прилага в този му вид. По-малко от месец по-късно те приеха *Закона за изменение на Изборния кодекс* (Обн., ДВ, бр. 29/2019 г.), с който възстановиха правилата отпреди промяната. По този начин увеличените прагове за преференциите бяха в сила от 12.03.2019 г. до 08.04.2019 г.

Проследяването на историята на правната уредба на преференциалния вот илюстрира непоследователността на законодателя и отстъплението от принципни постановки, които самият той е декларира.

За съжаление подобен е подходът и към **машинното гласуване**, което е друг дискуссионен въпрос, засегнат от ЗИД на *Изборния кодекс* (Обн., ДВ бр. 21/2019 г.).

Машинното гласуване е уредено за първи път със сега действащия Изборен кодекс от 2014 г. Тогава то се въвежда експериментално (без да се отчетат резултатите от него) в до 500 секции до провеждането на изборите за президент и вицепрезидент през 2016 г. За президентските избори през 2016 г. и за местните избори през 2015 г. резултатите от машинното гласуване вече следва да вземат предвид при определяне

на резултатите от изборите, като специално за изборите за президент и вицепрезидент е предвидено и експериментално машинно преброяване на гласовете. Непосредствено преди президентските избори през 2016 г. броят секции, в които се провежда машинно гласуване, е увеличен от „до 500“ на „най-малко 500“.

Последващи изменения в уредбата, отнасяща се до машинното гласуване, в периода до 2019 г. няма. През март 2019 г., отново в година на избори, със ЗИД на Изборния кодекс (Обн., ДВ, бр. 21/2019 г.) е уредено задължителното провеждане на машинно гласуване в най-малко 3000 секции – за европейските избори (през месец май 2019 г.), и в най-малко 6000 секции – при произвеждането на местните избори (през месец октомври 2019 г.). Още по-амбициозен е законът по отношение на бъдещите избори. Предвидено е, че след местните избори през 2019 г. се провежда само машинно гласуване, с изключение на някои особени хипотези, при които е налице обективно затруднение да се гласува с машини (в секции с по-малко от 300 избиратели, при гласуване с подвижна избирателна кутия, в избирателни секции в лечебни заведения, домове за стари хора и други специализирани институции за предоставяне на социални услуги, в избирателни секции на плавателни съдове под българско знаме и в избирателни секции извън страната). В мотивите на вносителите на законопроекта е отбелязано, че промените са съобразени с „разумен“ срок, в който ЦИК да възложи на „Информационно обслужване“ АД *„изработването на специализирани устройства за гласуване във всички избирателни секции и необходимото време за организация, съответно за сертифициране на софтуерния код, което да добие и публичност в обществото.“* На пръв поглед изглежда, че е отчетена необходимостта от още време за подготовка за въвеждане на изцяло машинно гласуване и че вече е планирано как да стане това. Както често се оказва в българската законодателна практика обаче, всяко законодателно решение е предпоследно. Малко след приключване на изследвания период – през юли 2019 г., с нов ЗИД на Изборния кодекс (Обн., ДВ, бр. 61/2019 г.) се отменя провеждането на машинно гласуване на местните избори през 2019 г. и на местни избори въобще. Мотивите на закона не са достатъчно убедителни, имайки предвид кога е приет законопроектът, както и непоследователните аргументи



в него. Изложени са множество съображения за трудностите при настройка на машините конкретно за местни избори, но в заключение е отбелязано, че основната причина за отлагането на гласуването с машини, защото изменението прави точно това, е нуждата от повече време за обсъждане и за предприемане на мерки за гарантиране на сигурността на гласуването и точността при отчитането на резултатите. Защо тези аргументи не са били валидни или защо не са взети предвид няколко месеца по-рано, буди недоумение. Машинното гласуване е заложено в законодателството още през 2014 г. През целия период темата неведнъж е предмет на дебат в публичното пространство. Поради това с основателно подозрение може да се постави въпросът дали наистина необходимостта от повече време, или по-скоро отстъпление от първоначалната идея е истинската причина за отлагане на пълното му приложение. Както неведнъж е изразявано становище на страниците на *Юридически барометър*, машинното гласуване може да допринесе много за ефективността и прозрачността на изборния процес. Етапът на експериментално машинно гласуване имаше за цел именно запознаване на избирателите с особеностите на гласуване с машини и установяване на силните и слабите му страни. В действията по промени в Изборния кодекс и отлагане на пълното приложение на уредбата сякаш прозира притеснение от евентуалните резултати от прилагането на машинно гласуване и те далеч не са свързани с възможността за техническо му обезпечаване. Едни от често излаганите предимства на машинното гласуване са ограничаването на възможността за грешки в попълването или за умишлено манипулиране на протоколите от гласуването, следователно и облекчаването на процеса по преброяване, въвеждане и отчитане на резултатите. Наред с това, в зависимост от конкретния софтуер, машинното гласуване би могло да играе ролята на своеобразен образователен ценз.

Изборният кодекс от 2011 г. предвижда експериментално **гласуване по електронен път** чрез интернет при произвеждане на изборите за президент и вицепрезидент през 2011 г. В сравнение с машинното гласуване гласуването по интернет повдига повече въпроси, свързани с рисковете от евентуално манипулиране на гласуването и разкриване на тайната на вота. В публичното пространство са изложени достатъчно аргументи и в подкрепа, и срещу въвеждането на електронно

гласуване. Поради това настоящото изследване няма да влиза в тази дискусия, още повече, че Конституционният съд обяви разпоредбите за противоконституционни.

Първоначално действащият Изборен кодекс не възприема идеята за електронно гласуване. То е въведено за първи път през 2016 г., когато се предвижда до 2018 г. ЦИК да направи 3 симулации на дистанционно електронно гласуване, а след 1 януари 2018 г. следва да се проведе експериментално дистанционно електронно гласуване на 3 последователни избори. Дори и само експериментално, електронното гласуване остава на хартия. Първите избори, на които трябваше да се проведе такова експериментално гласуване, бяха изборите за членове на Европейския парламент през 2019 г. Няколко месеца преди това Изборният кодекс е изменен със ЗИД на Изборния кодекс (Обн., ДВ, бр. 21/2019 г.). Електронното гласуване е отложено, като текстът на § 145, ал. 1 от Преходните и заключителните разпоредби на Изборния кодекс е изменен, както следва: *„При произвеждане на избори се създава възможност за експериментално дистанционно електронно гласуване. Експериментално дистанционно електронно гласуване се провежда на три избори, включително частични избори.“* Нормата има по-скоро пожелателен характер, като не конкретизира кога за първи път следва да се проведе такова експериментално електронно гласуване. Вместо това е предвидено ЦИК до 31 март 2020 г. да приеме пътна карта за експерименталното дистанционно електронно гласуване и да определи реда за произвеждането му.

Описаната хронология на измененията във връзка с електронното гласуване разкрива колебание и липса на ясна концепция относно развитието на начините за гласуване. Възможността за въвеждане (евентуално, в бъдеще) на дистанционно електронно гласуване е оставена в закона като че ли единствено за да удовлетвори поне отчасти привържениците на този вид гласуване. В някакъв момент обаче законодателят трябва еднозначно да определи отношението си към електронното гласуване, да го отрази в закона и да е готов да го отстоява и да носи отговорност за него.

Изборните закони са традиционен обект на внимание в анализите на *Юридически барометър*. Краткият преглед на развитието на

законодателните идеи по отношение на само няколко от актуалните проблеми в изборното законодателство за съжаление показва, че практиката на чести изменения и допълнения, при това непосредствено преди изборите, не е отшумяла независимо от многократно заявяваните намерения за принципен подход по отношение на правилата за произвеждане на избори. Липсата на стабилна концепция и предвидимост в развитието на изборното законодателство дава основание отново да се повдигне въпросът за нуждата у нас да бъдат въведени познатите в други държави органични закони – закони, предвидени в самата Конституция, регулиращи особено важни отношения, които да се приемат със завишени мнозинства. Изискване за по-широк консенсус би намалило стремежа за честа законодателна намеса, мотивирана единствено от моментни партийни интереси.

## **2. Закон за изменение на Закона за политическите партии и Закон за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.**

За съществуването на една демократична система е важно финансирането на политическите партии да бъде ясно регламентирано. В държавите, в които е предвидено финансиране от държавния бюджет, то се приема, от една страна, като начин за гарантиране на прозрачност на източниците на средства, с които партиите осъществяват своята дейност, както и на начините за набирането и разходването им. От друга страна, то позволява партиите да бъдат независими от интересите на отделни физически или юридически лица.

Въпросът за държавната субсидия за политическите партии е силно чувствителен и традиционно предизвиква силен обществен отзвук. Поради това не е изненада, че той често се поставя в период на предизборна кампания и е съпътстван от разнообразни обещания за промени.

Според разпоредбата на чл. 26, ал. 1, изр. 2 от Закона за политическите партии (ЗПП) в сегашната ѝ редакция (а преди последните изменения в закона – съгласно чл. 27, ал. 1), размерът на държавната субсидия за един получен действителен глас се определя ежегодно със закона

за държавния бюджет на Република България. Това положение остана непроменено и след приетия *Закон за изменение на Закона за политическите партии* (Обн., ДВ, бр. 50/2019 г.). В рамките на изследвания период темата за държавната субсидия за политическите партии бе повдигната във връзка с начина, по който се изчислява общият годишен размер, който партиите и коалициите получават, и именно в тази връзка правната уредба претърпя промяна чрез цитирания закон за изменение.

Преди промяната Законът за политическите партии предвиждаше, че *„общата сума, предвидена за субсидиране на политическите партии и коалиции, се определя ежегодно в закона за държавния бюджет на Република България в зависимост от броя на получените действителни гласове от партиите и коалициите на последните парламентарни избори, като за един получен глас се предвижда субсидия в размер, определен ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България“* (чл. 27, ал. 1) и че *„общата сума, предвидена в бюджета, се разпределя пропорционално на получените действителни гласове от всяка партия или коалиция“* (чл. 25, ал. 2).

Оказа се, че смисълът на тези разпоредби далеч не е толкова ясен, колкото изглежда. С изненада в публичното пространство стана известно, че при изчисляването на размера на годишната държавна субсидия, в съответствие с тълкуването на Министерството на финансите изразът *„получените действителни гласове от партиите или коалициите“* не означава броя на действителните гласове, подадени за конкретна партия или коалиция, а всъщност към тях трябва да се прибавят и гласовете, подадени с вот *„не подкрепям никого“*. Именно по този начин е изчисляван размерът на държавната субсидия, считано от 26 май 2016 г.<sup>7</sup>

Създаденото напрежение бе повод за внасянето на *Законопроект за изменение на Закона за политическите партии* (902-01-24/28.05.2019 г.). Преследваната от него цел е еднозначно да изясни въпроса за начина на изчисляване на годишния размер на субсидията. След приемане на

<sup>7</sup> Тогава влиза в сила промяната в Изборния кодекс, с която се въвежда възможността избирателят да гласува с *„не подкрепям никого“*.

измененията чл. 26, ал. 1, изр. 1 от ЗПП вече предвижда, че „годишният размер на държавната субсидия на всяка политическа партия или коалиция по чл. 25, ал. 1 се определя, като действителните гласове, които е получила съответната партия или коалиция, се умножават по размера на държавната субсидия за един получен действителен глас.” Уреден е и редът за връщане на надплатените на партиите суми.

Редакцията на разпоредбите на Закона за политическите партии вече би трябвало не оставя съмнение относно волята на законодателя, въпреки че текстовете и преди изменението трудно биха могли да обосноват направеното от Министерството на финансите тълкуване. Наистина Изборният кодекс определя гласовете „не подкрепям никого” за действителни<sup>8</sup>, но е лишено от правна и житейска логика разбирането, че тези гласове могат да се приемат като получени от която и да е партия или коалиция. Те не са получени от никого. И както не се прибавят към изборния резултат на отделните партии, така и не следва да носят стойност към размера на годишната държавна субсидия.

Още преди да бъде приет Законът за изменение на ЗПП (приет на второ гласуване на 14.06.2019 г.), в Народното събрание е внесен Законопроект за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (№ 902-01-28/06.06.2019 г.).<sup>9</sup> С него размерът на годишната държавна субсидия за политическите партии е променен от 11 лв. на 1 лев за получен действителен глас. Заслужава да бъде обърнато внимание, че в мотивите към законопроекта се говори за „фиксирането на субсидиите в размер на 1 лв.”. Всъщност размерът се явява „фиксиран” само до изтичането на календарната година предвид ограничения във времето период на действие на бюджетните закони (чл. 13, ал. 1 от Закона за публичните финанси). Намалването на размера на субсидията обаче е използвано като мотив за предлагане на изменение в Закона за политическите партии, направено между четенията и гласувано в окончателния текст на закона. С § 2 от Заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

<sup>8</sup> Чл. 278, (2) Гласът е действителен, когато: 9. (нова - ДВ, бр. 39 от 2016 г., в сила от 26.05.2016 г.) в бюлетината има поставен знак „X” или „V” с химикал, пишещ със син цвят, в квадратчето „Не подкрепям никого”.

<sup>9</sup> Въпреки че същият е приет малко след края на изследвания в настоящия брой период, той е естествено продължение на темата за партийните субсидии и затова коментарът на двата Закона за изменение не може да бъде разделен.

(Обн., ДВ, бр. 60/2019 г.) се изменя чл. 23 от ЗПП, уреждащ собствените приходи на политическите партии. В ал. 1 е създадена нова т. 4, която допуска политическите партии да имат собствени приходи от „дарения от юридически лица и еднолични търговци.“ Нещо повече, премахнато е ограничението от 10 000 лв. като максимален размер на даренията от физически лица.

Резултатът от тази поредна законодателна интервенция е, че трайно остава само правилото, отварящо възможността за неограничени по размери дарения от физически и юридически лица без много ясни гаранции за прозрачност и контрол. Въпросът за размера на държавната субсидия за един действителен глас ще бъде отново поставен при обсъждането на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. *Юридически барометър* ще следи особено внимателно развитието на тази дискуссия.

### **3. Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ДВ, бр. 16 от 22.02.2019 г.)**

През февруари 2019 г. Народното събрание направи поредни промени в Наказателния кодекс (НК), свързани съгласно мотивите на вносителите с „необходимостта да се гарантира адекватна и всеобхватна наказателноправна защита от всякакви актове на насилие над жени, включително домашно насилие“. Положителен момент на закона е, че независимо от декларираното в мотивите към законопроекта той разпростира защитата не само по отношение на жените, а по отношение на всяко лице, независимо от неговия пол, което се намира с извършителя в някоя от посочените в закона връзки. Вярно е, че жертва на домашно насилие са преимуществено жени. Въпреки липсата на адекватна статистическа информация (причините за това са различни) с голяма доза достоверност това се потвърждава от публично изнесените данни. Наказателният кодекс в немалко престъпни състави диференцира наказателната отговорност съобразно пола, възрастта или особеното състояние на жертвата. В конкретния случай обаче правилно не е направено такова разграничение.

Наказателното право безспорно трябва да отчита тежестта и обществената нетърпимост към дадени противоправни деяния и да

се намесва, когато степента на обществена опасност е достатъчно висока. Домашното насилие е сериозен проблем не само за България, измеренията на който при това трудно биха могли да бъдат напълно обхванати – заради това, че то се случва най-често зад стените на дома; защото жертвите се страхуват или се срамуват да подадат оплакване или защото нямат доверие, че могат да получат закрила от институциите; заради културни характеристики (или липса на такива) на определени групи от обществото, които все още или омаловажават подобни прояви и не ги осмислят като насилие, или дори ги считат за приемливи; заради това, че при отчитането на данните за извършените престъпления невинаги се изследва и обобщава информация за връзката между извършителите и жертвите, а сигурно и заради много други причини. Наказателният кодекс и преди промяната предвиждаше наказателна отговорност в случаи, които обективно попадат в хипотезите на домашно насилие (поне според определението, дадено в Закона за домашното насилие). С измененията обаче тази отговорност беше утежнена, като се предвидиха квалифицирани състави на съществуващи престъпления, когато те са извършени „в условията на домашно насилие“ – в чл. 116 НК (убийство), в чл. 131 НК (телесна повреда), чл. 142 НК (отвлечане), чл. 142а НК (противозаконно лишаване от свобода), чл. 143 НК (принуда), чл. 144 НК (закана). Наред с това, в самостоятелно престъпление е въздигнато системното следене на друго, когато това би могло да възбуди основателен страх за живота или здравето му или за живота или здравето на негови близки, ако извършеното не съставлява по-тежко престъпление. Изменени са и съставите, предвидени в чл. 177 и 190 НК, свързани с принуда за встъпване в брак или принуждаване на някого да заживее с друг на съпружески начала. От престъпленията, изброени в чл. 161 НК, при които наказателното преследване се образува по тъжба на пострадалия, отпадат умишлено причинените средни телесни повреди, а по отношение на новото престъпление по чл. 144а НК е предвидено, че наказателното преследване от общ характер се възбужда по тъжба на пострадалия до прокуратурата и не може да се прекрати по негово искане (чл. 161, ал. 2 НК).

Публичната дискусията във връзка с приемане на законопроекта се разви по две основни линии:

- Усилието следва да бъде приветствано, но то не е достатъчно, тъй като законопроектът не осигурява същия стандарт на закрила и на лицата от един и същи пол;
- Намеренията трябва да бъдат подкрепени, но изпълнението донякъде напомня за старата българска поговорка „вместо да му извадят очи, му изписали вежди“, тъй като разпоредбите съдържат неясноти и противоречия, което ги прави трудно приложими.

Основен акцент в професионалните становища по законопроекта беше понятието за *домашно насилие* и по-скоро липсата на легално определение в НК и проблемите, които биха се породили от използването на дефиницията, дадена в Закона за защита от домашното насилие. В крайна сметка в окончателно приетия си вариант законът предвиди легално определение на понятието „в условия на домашно насилие“ в чл. 93 НК.

Съгласно разпоредбата на чл. 93, т. 31 НК престъплението е извършено „в условията на домашно насилие“, ако е предшествано от системно упражняване на физическо, сексуално или психическо насилие, поставяне в икономическа зависимост, принудително ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права и е осъществено спрямо възходящ, низходящ, съпруг или бивш съпруг, лице, от което има дете, лице, с което се намира или е било във фактическо съпругеско съжителство, или лице, с което живеят или е живяло в едно домакинство. Понятието се различава съдържателно от това, с което борави Законът за защита от домашното насилие. Този извод би могъл да се направи както по отношение на поведението, което може да се квалифицира като домашно насилие, така и във връзка с лицата, които могат да търсят закрила. Това положение има и логика, доколкото наказателната репресия трябва да се задейства само при посегателства, които разкриват особено висока степен на обществена опасност.

Въпреки желанието да се намери решение на проблемите, които създава бланкетността във формулировката на този квалифициращ признак, легалното определение като че ли повдига повече въпроси, отколкото решава.

На първо място, по-тежко наказуемият състав би могъл да се приложи



само когато изпълнителното деяние е „предшествано“ от прояви на домашно насилие, т.е. е извършено известно време след тези прояви. Колко време може да е минало между поведението, което се квалифицира като домашно насилие, и престъплението и дали за квалификацията има значение дали те са част от един общ каузален комплекс, не става много ясно.

На следващо място, за да може дадено поведение да се определи като домашно насилие по смисъла на НК, упражняването на физическо, сексуално или психическо насилие, поставянето в икономическа зависимост, принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода или личните права трябва да е системно. А по смисъла на наказателното право системно е три и повече пъти. Следователно, ако форма на домашно насилие е упражнена един или два пъти, деянието би следвало да се квалифицира по общия, а не по по-тежко наказуемия състав. Нещо повече, част от изброените прояви създават по-скоро трайно състояние, поради което е трудно да се установи тяхното начало и край и следователно кога извършването им е системно (напр. поставянето в икономическа зависимост).

Не на последно място, в определението са използвани понятия и изрази, които на свой ред се нуждаят от допълнително изясняване. Това важи например за понятието *психическо насилие*, както и за понятието *домакинство*. В действащото българското законодателство съществуват поне десет легални дефиниции на домакинство. Към коя от тях препраща НК за изясняване на съдържанието на това понятие, е въпрос, на който Кодексът не дава отговор. Една част от дефинициите изискват между лицата в общото домакинство да има връзка, следваща от родство или брак, респективно в някои случаи връзка, която фактически има съдържанието на брачното правоотношение. Според други дефиниции е достатъчно те да живеят заедно и да имат общ бюджет без значение на връзката между тях. В специалния закон, уреждащ защитата от домашно насилие, е отразено по-скоро първото разбиране за връзката между лицето, което търси защита, и извършителя – в разпоредбата на чл. 3 е посочено, че защита може да се търси срещу съпруг или бивш съпруг; лице, с което пострадалият се намира или е бил във фактическо съпружеско съжителство; лице, от което пострадалото лице има дете; възходящ; низходящ; лице, с което се

намира в родство по съребрена линия до четвърта степен включително; лице, с което се намира или е било в родство по сватовство до трета степен включително; настойник, попечител или приемен родител; възходящ или низходящ на лицето, с което се намира във фактическо съпружеско съжителство; лице, с което родителят се намира или е бил във фактическо съпружеско съжителство.

Друг въпрос, който се поставя, във връзка с формите, в които може да се изрази домашното насилие, е ограничаването на което и да е лично право ли е достатъчно условие, за да се приеме извършеното за домашно насилие, и когато кодексът говори за „лични права“, допуска ли ограничаването на само едно лично право, макар и системно?

По-голямата част от направените дотук изводи се отнасят в голяма степен и за съставите на престъплението по чл. 144а НК особено що се отнася до описването на формите на изпълнителното деяние, означено с общото понятие следене (поведение със заплашителен характер срещу конкретно лице, което може да се изразява в преследване на другото лице, показване на другото лице, че е наблюдавано, навлизане в нежелана комуникация с него чрез всички възможни средства за комуникация).

#### **4. Закон за изменение и допълнение на Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия и Закон за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари**

Уредбата на мерките срещу изпирането на пари претърпя редица изменения през изследвания период. На 14 март 2018 г. Народното събрание прие изцяло нов Закон за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) (Обн., ДВ, бр. 27/2018 г.). Част от регламентацията обаче бе оставена в ръцете на Министерския съвет – в разпоредбата на § 10 от Преходните и заключителните разпоредби се предвиди, че в срок от 5 месеца от влизането на Закона в сила (т.е. в края на месец август 2018 г.) Министерският съвет ще приеме правилник за неговото прилагане. Това (както вече не изненадва мнозина) не се случи и през ноември 2018 г. Народното събрание измени ЗМИП чрез преходните и заключителните разпоредби на *Закона за киберсигурност* (Обн., ДВ,

бр. 94/2018 г.), като удължи срока за приемане на правилника до 31 декември 2018 г. Без да акцентираме върху това обстоятелство в настоящия коментар, не може да не отбележим този пример като поредния случай на промяна на закона поради неспазване на заложен в самия него срок.

В крайна сметка на 12 януари 2019 г. влезе в сила *Правилникът за прилагане на Закона за мерките срещу изпирането на пари*. Разпоредбата на чл. 67, ал. 1 от Правилника предвижда задължените по ЗМИП лица да изготвят план за въвеждащо и продължаващо обучение на своите служители, като обучението по-специално трябва да е насочено към „разпознаване на съмнителни операции, сделки и клиенти, и предприемане на необходимите действия при възникнали случаи на съмнение за изпиране на пари“. Плановете се изпращат в дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавна агенция „Национална сигурност“ до 15 февруари на годината, за която се отнасят. На практика задължените лица имаха на разположение около един месец, за да спазят разпоредбата. Не е учудващо, че изпълнението на задължението се превърна в масово „преписване“ на публикувания на сайта на ДАНС примерен план за обучение. Повечето задължени лица изпратиха своите планове в ДАНС в последния ден от предвидения срок. В резултат на това сайтът на Агенцията блокира, което от своя страна доведе до невъзможност за изпращане на документите по електронен път. Образуваха се огромни опашки от чакащи за подаване на плановете на хартиен носител на място в ДАНС. Извънредно работиха и повечето пощенски клонове в страната. Ситуацията без съмнение може да се определи като хаос, предизвикан от формалното изпълнение на законово задължение със съмнителна целесъобразност и в този смисъл представляващо по-скоро административна тежест.

Изчакването до последния възможен момент за спазване на определени законови задължения е традиционна практика и не буди особена изненада, поради което би следвало да бъде предвидено. Следва да се има предвид, че *Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) No 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и*

на Директива 2006/70/ЕО на Комисията не предвижда задължение всички планове за обучение да се изпращат в съответния национален компетентен орган.<sup>10</sup>

В рамките на месец май 2019 г. последваха две бързи промени на Закона. С приемането на новия ЗМИП през 2018 г. законодателят бе предвидил задължените субекти да приведат вътрешните си правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма в съответствие с изискванията на Закона и да ги изпратят за утвърждаване от директора на дирекция „Финансово разузнаване“ на ДАНС в 4-месечен срок от приемането на Правилника, а именно – до 12 май 2019 г. Един ден преди изтичане на този срок той бе удължен<sup>11</sup> чрез промяна в ЗМИП, направена през § 71 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия (Обн., ДВ, бр. 37/2019 г., в сила от 11 май 2019 г.). Предвиди се освен това, че приетите вътрешни правила не следва да бъдат изпращани за утвърждаване от ДАНС. Промяната очевидно е провокирана от горчивият опит във връзка с уведомяването на ДАНС относно правилата за обучение на служителите и представлява смекчаване на режима за задължените субекти.

С промените се прецизира и изискването за вписване на обстоятелствата относно действителните собственици в Търговския регистър. Според първоначалната редакция на ЗМИП дори физическо лице, вписано като едноличен собственик на капитала на дружество, трябваше да бъде вписано изрично и като действителен собственик. С изменението се въведе изключение от изискването за обявяване в случаите, когато като съдружници или еднолични собственици на капитала по партидите на дружествата в Търговския регистър са вписани физически лица. Не беше направено аналогично изменение обаче по отношение на юри-

<sup>10</sup> чл. 46, пар. 1. Държавите членки изискват от задължените субекти да предприемат мерки, пропорционални на техните рискове, естество и размер, така че служителите им да са запознати с приетите по силата на настоящата директива разпоредби, включително съответните изисквания за защита на данните. Тези мерки включват участие на техните служители в специални текущи програми за обучение, които да им помогнат да разпознават операциите, които може да са свързани с изпиране на пари или финансиране на тероризма, и да ги инструктират как да действат в такива случаи.

<sup>11</sup> § 6. (1) (Изм. - ДВ, бр. 37 от 2019 г.) Лицата по чл. 4, за които задължението за прилагане на мерки срещу изпирането на пари е възникнало до влизането в сила на този закон, привеждат вътрешните си правила в съответствие с изискванията на чл. 101 в срок до 6 месеца от публикуването на резултатите от националната оценка на риска на интернет страницата на Държавна агенция «Национална сигурност». За публикуването на резултатите се изпраща и съобщение до средствата за масово осведомяване.

дическите лица с нестопанска цел. Това провокира поредни промени в Закона. Със *Закона за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу изпирането на пари* от края на май 2019 г (Обн., ДВ, бр. 42/2019 г.) сдруженията и фондациите, чиито действителни собственици са вписани на друго основание по делата или партидите на юридическите лица с нестопанска цел, също бяха освободени от задължението отделно да заявяват за вписване действителните си собственици.

С останалите промени бяха предвидени специални изключения по отношение на адвокатите като задължени лица по ЗМИП. Те бяха провокирани от острата реакция на адвокатската общност срещу редица разпоредби от закона, които влизат в противоречие с принципите на адвокатурата. Наред с други облекчения, със закона за изменение и допълнение отпадна задължението на адвокатите да уведомяват ДАНС при съмнение и/или узнаване за изпиране на пари и/или за наличие на средства с престъпен произход, освен ако искането за правна консултация е свързано или адвокатът знае, че е свързано с изпиране на пари или финансиране на тероризъм.

Приетите промени в ЗМИП следва принципно да бъдат подкрепени, защото намаляват ненужната административна тежест за задължените лица и отчитат особеностите на адвокатската професия. Именно с тези мотиви е внесен законът за изменение и допълнение. Подходът на законодателя обаче следва силно да бъде критикуван. В рамките на година и половина от влизане в сила на ЗМИП той е изменен общо пет пъти. Законодателят се лута между различни решения на основата на принципа проба – грешка, като ефектът и въздействието от тях се оценява не на етапа на подготовка и планиране на зашккона, а едва след като той е приложен на практика и несъвършенствата му са изпитани от задължените лица и компетентните органи. Вместо законодателят да се налага да предприема спешни *„мерки за намаляване на административната тежест на задължените субекти“*, както и *„ефективни, отчитащи спецификата на националната правна система, транспониращи мерки по отношение на лицата, упражняващи адвокатска професия“* (из мотивите към законопроекта)<sup>12</sup>, са

<sup>12</sup> В конкретния случай Директива (ЕС) 2015/849 е публикувана в Официален вестник на Европейския съюз L 141 на 5 юни 2015 г. и влиза в сила 20 дни след това. Държавите членки са длъжни да въведат в сила законите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с Директивата, до 26 юни 2017 г.

необходими повече професионални усилия на етапа на разработване и обсъждане на законопроекта (следва да се има предвид, че Законопроектът за мерките срещу изпирането на пари е престоял в Народното събрание повече от шест месеца).

## **5. Закон за изменение и допълнение на Закона за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили**

В началото на 2018 г. е приет *Закон за изменение и допълнение на Закона за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили* (Обн, ДВ, бр. 14/2018 г.) във връзка с изпълнението на ангажименти на страната по международен договор, съгласно които следва да бъде осигурено правното положение на лице – служител в структура на НАТО, и на зависимо лице на такъв служител, като бъдат предприети всички мерки за издаване на необходимите документи за удостоверяване на престоя и статута на тези лица. Подходът, който възприема българският законодател, е да бъде създаден нов вид документ за самоличност – карта на служител в структура на НАТО и на зависимо лице на такъв служител. Направени са и съответните изменения в *Закона за българските лични документи*.

През месец ноември 2018 г. Министерският съвет внася в Народното събрание *Закон за изменение и допълнение на Закона за преминаването през и пребиваването на територията на Република България на съюзнически и на чужди въоръжени сили*. Една от причините, които налагат новата промяна, е съществуващата „*практическа невъзможност*“, както гласят мотивите към законопроекта, за издаване на карта на служител в структура на НАТО. Невъзможността произтича от факта, че договорът, съгласно който се доставят бланки за издаване на български лични документи, не предвижда доставка на бланка на карта на служител в структура на НАТО и такава може бъде изготвена едва след провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка, свързана със следващото поколение български лични документи. С оглед на този извод чрез преходна разпоредба е предвидено до създаването на техническа възможност за издаване на

новия вид документи на служителите на НАТО да се издава разрешение за пребиваване при условията на чл. 25д от *Закона за чужденците в Република България* или удостоверение за пребиваване при условията на чл. 14а от *Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на гражданите на Европейския съюз, които не са български граждани, и членовете на техните семейства*.

Така близо една година след приемане на закона България не издава карти на служители в структури на НАТО поради невъзможността те да подадат заявление за издаването на предвидения в законодателството ни документ. Описаната (близка до комична) ситуация е пример за изменения в редица закони, които обективно могат да бъдат избегнати, ако при първоначалната промяна е извършен по-пълен и задълбочен анализ на действащото законодателство и на фактите от значение за практическото привеждане в изпълнение на планираната промяна.

### III. Конституционен контрол. Вето на президента

**В** периода януари – юни 2019 г. Конституционният съд (КС) е постановил 4 решения, като с всички тях се уважават исканията за обявяване на противоконституционност на законови норми. Общият брой решения е почти два пъти по-малък от решенията за предходното шестмесечие (табл. 7), но е напълно очаквано на годишна база да достигне средните стойности от изминалите 10 години – от 2009 г. насам само през 2015 г. Конституционният съд е постановил под 10 решения (5).

Таблица 7

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД							
Година	Образувани дела	Брой решения			Определения за прекратяване (отклонени искания и други прекратени производства)	Особени мнения и становища (по решения)	Средна продължителност на делата (дни)
		Общо	Уважени искания	Отхвърлени			
януари - юни 2019 г.	9	4	4	0	1	7	139
юли - декември 2018 г.	6	7	2	5	1	19	205
2018	17	17	4	10	2	26	198
2017	14	10	4	4	2	3	278
2016	17	10	6	4	6	12	180
2015	13	5	3	2	3	8	260
2014	13	12	6	4	4	16	244
2013	39	15	5	9	2	27	152
2012	13	12	8	4	0	32	191
2011	16	12	9	3	2	34	126
2010	22	15	7	6	7	24	140
2009	19	11	7	3	0	41	73
2008	5	6	4	2	0	12	74
2007	10	10	3	5	3	10	78
2006	12	9	3	6	2	23	109
2005	11	9	2	5	1	16	118

Източник: [www.constcourt.bg](http://www.constcourt.bg)

\* В общия брой решения се включват всички решения на КС за съответния период, но не всички се отчитат при „уважени/отхвърлени искания“. В тях не се включват тълкувателните решения и решенията по спорове за компетентност.



За изследвания период Конституционният съд е образувал 9 дела или с 3 повече от образуваните през предходното шестмесечие. По едно от тях искането е отклонено и делото е прекратено, 6 дела са допуснати до разглеждане по същество, като дело № 2/2019 г. е присъединено към к.д. № 16/2018 г. за съвместно разглеждане и решаване. Две от образуваните през периода дела вече са решени, но решенията са постановени след края на месец юни и съответно ще бъдат анализирани в рамките на следващия изследван период.

Сред образуваните 9 дела внимание заслужава **конституционно дело № 5 от 2019 г.**, образувано по инициатива на тричленен състав на гражданската колегия на Върховния касационен съд с искане за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение трето от Конституцията на Република България по въпроса: *„Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотеза, когато се обявява за противоконституционен закон с еднократно действие?”*<sup>1</sup>. Решението на КС ще има значение както за произнасяне по разглеждания от състава на ВКС гражданскоправен спор, така и за практиката като цяло, поради което развитието на това конституционно дело ще бъде следено с интерес.

Едно от постановените през изследвания период решения на КС (**Решение № 3/07.03.2019 г.**) засяга промени в Закона за държавния служител, направени със Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (ЗДБРБ 2019) (Обн., ДВ, бр. 103/2018 г., в сила от 01.01.2019 г.). С него към условията за несъвместимост с назначаването и изпълнението на държавна служба бе добавено ново обстоятелство

<sup>1</sup> На 17.07.2019 г. по искане на пленума на Върховния административен съд е образувано к.д. № 12/2019 г. за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията, във връзка с отговор на въпросите:

1. „Какво е действието на решението на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на закон, по отношение на заварени правоотношения и висящи съдебни производства, с оглед разпоредбата на чл. 151, ал. 2 изр. трето от Конституцията на Република България?”;
2. „Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обявява за противоконституционен ненормативен правен акт решение на Народното събрание (НС) или указ на президента?” и
3. „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?”.

С определение от 17.09.2019 г. КС присъединява к.д. № 12/2019 г. към к.д. № 5/2019 г. за съвместно разглеждане и решаване и прекратява к.д. № 12/2019 г.

– упражнено право на определени видове пенсия. По искане на президента промените са обявени за противоконституционни, като КС подчертава, че засегнатите от закона граждани законосъобразно са придобили и добросъвестно са упражнили правото си на пенсия, като към този момент законът не им е забранявал на това основание да кандидатстват за държавна служба. Последващата забрана за това на практика ги принуждава да търпят негативни последици като резултат от законосъобразно и добросъвестно упражненото от тях право, с което се нарушава принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), изискващ приеманите от парламента закони да гарантират правната сигурност, предвидимост и стабилност, а това предполага трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения (Решение № 1 от 2005 г., Решение № 4 от 2014 г. на Конституционния съд).

Както бе обърнато внимание в предишния брой на изследването, имайки предвид §15 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ 2019, който по императивен начин предписва прекратяване на служебните правоотношения с държавни служители, упражнили правото си на пенсия по чл. 68, 68а, 69 или 69б от КСО към момента на влизане в сила на закона, и чл. 151, ал. 2 от КРБ, според който решенията на КС действат занапред, е налице период от време, в който противоконституционните разпоредби имат правно действие и пораждат валидно правни последици. Така прекратяването на служебните правоотношения на основание § 15 в периода от влизането в сила на ЗДБРБ 2019 до обявяването на посочените разпоредби за противоконституционни е напълно законосъобразно. И въпреки че основанието за освобождаване на държавните служители, засегнати от § 14 и 15 от ПЗР на ЗДБРБ за 2019 г., противоречи на КРБ, няма ред за възстановяването им на работа.

**Решение № 5/19.04.2019** г. е постановено по три конституционни дела от 2018 година – к. д. № 12/2018 г. (образувано по искане на президента на Република България), к. д. № 13/2018 г. (образувано по искане на 53-ма народни представители от 44-тото Народно събрание) и к. д. № 14/2018 г. (образувано по искане от омбудсмана на Република България) за установяване на противоконституционност и за произнасяне за съответствие с общопризнатите норми на

международното право и с международни договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИДАПК) (Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

За противоконституционни и за несъответстващи на международни договори, по които България е страна, са обявени норми, които въвеждат възможността Върховният административен съд (ВАС) в определени хипотези тричленни състави да не разглеждат в открито заседание касационни дела (чл. 217, ал. 2, ал. 3 в частта *„когато в този кодекс или в специален закон е предвидено делото да се разглежда в открито заседание или когато съдът реши то да се разглежда по този ред“* и ал. 4 от АПК, както и § 111 и § 149, ал. 2, изр. първо в частта *„закрито заседание“* от ПЗР на ЗИДАПК). В исканията, по които е образувано делото, президентът и омбудсманът привеждат доводи, че публичността при разглеждането на делата във всички съдилища е конституционно закрепен принцип и има решаващо значение за защитата на правата и свободите на гражданите, юридическите лица и държавата, включително и за осигуряването на *„адекватни и рационални“* гаранции за конституционното право на защита, както и че публичността на съдебните заседания е толкова *„съществен принцип“* на правораздавателната дейност, че конституционният законодател изрично го е прогласил в чл. 121, ал. 3 от Основния закон<sup>2</sup>.

Конституционният съд излага в мотивите си, че публичността на процесуалните действия в съдебно производство е гаранция за безпристрастното и законосъобразно процедиране от страна на съда, както и за истинността на фактическите твърдения на страните. Тя е опора за доверието в правосъдието и средство за възпитателно въздействие на правосъдната дейност. Конституционните съдии аргументират решението си и с липсата на мотиви в законопроекта, които да обосновават различието в производството пред ВАС като касационна инстанция, когато разглежда делата в тричленен и в петчленен състав. В последния случай заседанията са винаги открити, а същевременно, независимо в какъв състав ВАС провежда заседанията си, правомощията му като касационна инстанция са едни и същи. Различието в процедурата на

<sup>2</sup> Чл. 121. (3) Разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго.

провеждане на касационните производства пред ВАС би поставило под въпрос равнопоставеността на страните в тези производства.

КС анализира в цялост разпоредбите, свързани с провеждането на закрито заседание в касационната инстанция. Чл. 217, ал. 4 АПК предвижда, че когато делото се разглежда в закрито заседание, решението на съда трябва да се постанови в срок не по-дълъг от шест месеца от образуването му, като прокурорът дава заключение в двумесечен срок от образуването му или в срок, определен от съда. В случаите на открито съдебно заседание делото следва да се насрочи в срок не по-късно от четири месеца от постъпването му, а решението следва да се произнесе в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото. Конституционните съдии стигат до извода, че при оптимално развитие на процеса при открито заседание делото пред ВАС би следвало да приключи в рамките на пет месеца, докато при провеждане на закрито съдебно заседание – за шест. Затова считат, че с промяната няма да се постигне бързина, която законодателят прогласява като цел на изменението. Нещо повече, не е предвидена процедура заключението на прокурора да се изпрати на страните, за да могат те да се запознаят с него. Липсата на възможност за отговор на изложените в него доводи и съображения противоречи на принципите на състезателност и равенство на страните в процеса.

За противоконституционни са обявени и пропорционалните такси за касационно обжалване на оценките за въздействие върху околната среда (ОВОС), тъй като според конституционните съдии околната среда е най-висше благо, което не може да бъде оценено в пари, а още по-малко въздействието върху нея, което в много случаи е с нееднократен характер. Това прави изменението в АПК противоречащо на принципа на правовата държава и ограничава правото на гражданите на здравословна и безопасна околна среда.

За останалите изменения в АПК, които бяха включени в исканията за обявяване на противоконституционност (правила за родова и местна подсъдност на делата, такси за касационно обжалване, едноинстанционно съдебно обжалване по някоя дела), конституционните съдии прецениха, че не е налице противоречие с Конституцията или международни актове.

По постановените в рамките на изследвания период решения има 7 особени мнения (табл. 7), което е между 1 и 2 особени мнения на едно решение, за разлика от предходния изследван период, когато средният брой е между 2 и 3 особени мнения.

Средната продължителност на разглеждане на делата, по които има постановено решение за изследвания шестмесечен период, е 139 дни. Този срок е значително по-малък в сравнение с предходното анализирано шестмесечие, когато на КС е отнемало средно по 205 дни, за да се произнесе с решение. Данните за средния престой на делата в КС варират значително през изследваните периоди (табл. 7), което подсказва, че не само броят, а и предметът на образуваните дела рефлектира върху бързината, с която конституционните съдии постановяват решения.

Таблица 8

ДЕЙНОСТ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН																													
Година	Министерски съвет				Народни представители				Президент				Главен прокурор				Омбудсман				ВКС/ВАС				ВАДв.С				
	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	Общ	ОИ	О	У	
януари - юни 2019 г.	9	4	4	0	1	7	139	1	1	1			1	1			1	1			3	3			1			1	
юли - декември 2018 г.	6	7	2	5	1	19	205	1	1	1							1	1			2	1	1	1	1			1	
2018	0				5		3	2	2	2			1	1			2	2			5	4	1	2				1	1
2017	0				3	1	1	1	0				1				1	3	1	1	1	3	0	2	1	0			
2016	0				2		1	1	3	1		2	3	1			2	1		1		4	1	2	1	0			
2015	0				2		2		0				2				2	0				3	2	1		0			
2014	0				6	3		3	3	1		2	0				1		1			4		3	1	0			
2013	0				9	1	6	2	1			1	0				5	1	2	2		1		1		0			
2012	0				8		1	7	0				0				3		2	1		1		1		0			
2011	0				9		3	6	0				1				1	1			1	2	1		1	0			
2010	1		1		8		3	5	3		2	1	0				3	2	1			1	1			0			
2009	0				6		3	3	0				1				1	2			2	0				0			
2008	0				1		1		1			1	2				2	1			1	1		1		0			
2007	0				6	2	2	2	0				0				4	3		1		1		1		0			
2006	0				3		3		0				5	2	1	2	0					2		1	1	0			
2005	0				4		3	1	0				2		2		0					1			1	0			
Общо	1		1		72	7	32	33	13	4	2	7	18	4	3	11	26	7	10	9		29	5	17	7	2		1	1

Източник: [www.constcourt.com](http://www.constcourt.com)

\*ОИ - отклонено искане; О - отхвърлено искане; У - уважено искане

Що се отнася до Конституционния съд според сезиращия орган, най-активен в исканията си до съда, по които има постановен финален акт през анализирания период, е президентът, който е отправил 3 искания (табл. 8). Върховният касационен съд, омбудсманът и група народни представители също са изпратили по едно искане до съда, като с всички постановени по тях решения се уважават исканията за обявяване на противоконституционност на законови разпоредби. Както бе посочено по-горе, в КС са постъпили 3 различни искания за обявяване на противоконституционност на разпоредби от *Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс* – от президента, от група народни представители и от омбудсмана. Съдът се е произнесъл с 1 решение по тях. Това е и причина да има разминаване между броя на постановените решения и броя на отправените искания.

## 2. Вето на президента

През периода януари – юни 2019 г. президентът е върнал за ново обсъждане в Народното събрание общо 4 законопроекта. Точно толкова пъти той е упражнил правомощието си и през предходния изследван период, с което се запазва тенденцията държавният глава да бъде активен при налагането на вето.

Първият издаден през 2019 г. указ на президента за връщане на закон за ново обсъждане от Народното събрание е Указ № 20 за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на разпоредба от *Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни*, приет от 44-то Народно събрание на 24 януари 2019 г. Ветото е наложено върху § 26 относно чл. 25з, ал. 2 от Закона. С тази разпоредба се въвеждат критерии, по които да се преценява дали е баланс между свободата на изразяване и правото на информация и правото на защита на личните данни при разкриването на лични данни, събрани за журналистически цели, както и за академичното, художественото или литературното изразяване. Президентът излага тезата си доста пълно и ясно, като напомня, че Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защита на личните данни) съдържа правило, според което всяка държава следва да

въведе в националното си законодателство механизъм, по който да „помири“ правото на защита на личните данни с правото на свобода на изразяване и информация, т.е. да намери баланса между двете права, като ги гарантира едновременно. Държавният глава излага аргументи против подхода на българския законодател. Според него, от една страна, е налице свръхрегулация – определяне на поредица конкретни критерии, а от друга, последният критерий – *„Други обстоятелства, относими към конкретния случай“* се явява *„източник на вътрешна несъгласуваност в законовата уредба в разрез с изискванията за последователност и предвидимост“*, защото създава голяма несигурност и ще подлежи на тълкуване във всеки конкретен случай. Президентът счита, че в желанието си да гарантира защитата на личните данни законодателят рискува и *„жертва“* правото на изразяване и информация, като в крайна сметка не постига целта на Регламента.

Въпреки подробно обоснованата в указа позиция разпоредбата е повторно приета от Народното събрание и вето е преодоляно.

Отделни разпоредби от *Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс (ЗИДИК)*, приет от Народното събрание на 14 февруари 2019 г., също са върнати за ново обсъждане от президента. По същество основните промени, въведени със ЗИДИК, са разгледани в рубриката *„Анализ на някои по-важни закони“* в настоящия брой. Затова само отбелязваме, че обсъжданите широко в общественото пространство промени, свързани с машинното гласуване, преференциите за отделен кандидат, обжалването на актовете на избирателните комисии, са предмет и на вето на президента.

С указ № 124 от 29 май 2019 г. президентът налага вето върху разпоредби от *Закона за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост (ЗИДЗДС)*. Държавният глава подчертава принципното си съгласие с необходимостта да бъдат създадени благоприятни условия за изграждане на инфраструктурни обекти с национално значение, но въпреки това излага мотиви против някои от разпоредбите.

На първо място, президентът счита, че създадената възможност за предварително изпълнение на невлезли в сила отчуждителни актове



в случаи, които касаят обекти с национално значение, „отдалечават уредбата от основни конституционни ценности, намаляват интензитета на защитата на основни права на гражданите и създават сериозен риск да се забавя изграждането на значими национални обекти.” Според президента дискреционната власт на Министерския съвет да обявява обекти с национално значение във връзка с изменените текстове от Закона за държавната собственост води до риск от прекалено голямо разширяване на приложното поле на предварителното изпълнение.

Втори основен момент в указа е изразеното от президента несъгласие с начина на определяне на гаранция (спрямо размера на предвижданото обезщетение, а не спрямо размера на вредите), който според него създава риск за реално отнемане на право на частна собственост, без да е получено предварително и равностойно обезщетение, каквото е изискването на Конституцията.

Държавният глава връща за ново обсъждане и § 4 от ЗИДЗДС, с който се предвижда специален режим при отчуждаване на земеделски земи и горски територии, когато едно лице/лица притежават имоти с обща площ над 50 дка. Директно е заявено съмнението, че поради липса на ясни аргументи за определянето на тази площ е вероятно да става въпрос за законодателна промяна, която цели обслужване на конкретни интереси.

Въпреки изложените от президента аргументи ветото е преодоляно и върнатите текстове отново са приети.

Последният, четвърти указ за връщане на закон за ново обсъждане е Указ № 149 за връщане за ново обсъждане в Народното събрание на разпоредби от *Закона за изменение и допълнение на закона за устройство на черноморското крайбрежие*, приет от 44-то Народно събрание на 13 юни 2019 г. Президентът налага вето върху § 2 и § 9, с които се въвеждат конкретни изисквания към временното разполагане на палатки, кемпери и каравани и се предвиждат административни санкции при нарушаването им. Според държавния глава въвеждането на по-ограничителен режим и то с предложението между четенията, без подлагането им на широк обществен дебат, не е правилният начин за въвеждане на мерки за опазване на околната

среда. Изразява и съмнения доколко е направено изчисление дали въвежданите правила ще позволяват обективно на всички желаещи да къмпингуват по черноморското крайбрежие да го направят. Във връзка липсата на конкретни стандарти за къмпингуването счита, че предвидените в закона санкции не са подходящи и съразмерни. И това вето на президента е преодоляно от Народното събрание.

## По-важни изводи и препоръки:

1. През първата половина на 2019 г. КС осъществява активна дейност, въпреки че постановените решения са само 4. Броят образувани дела е голям (9), а най-показателен е фактът, че средната продължителност на разглеждане на едно дело е почти два пъти по-ниска в сравнение с предходния шестмесечен период.

2. Екипът на *Юридически барометър* неколккратно поощрява упражняването на правомощието на Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционния съд, но адвокатурата все още не е много активна в тази своя дейност – досега ВАДВС общо е отправил 2 искания за обявяване на противоконституционност след включването му сред органите, оправомощени да сезират Съда.

От друг страна, забелязва се, че омбудсманът поддържа постоянна активност в сезирането на КС.

3. Президентът продължава да използва активно конституционното си правомощие да връща закони за ново обсъждане от Народното събрание. Макар вето да е винаги преодолявано, то предизвиква най-малко общественото внимание по определени теми и провокира по-широк кръг лица да формират становище по тях.

В указите му се откроява единен подход в поднасянето на мотивите за налагане на вето. Президентът е последователен в това най-напред да излага положителното си отношение към определени промени, които се извършват със съответния закон, а едва след това да навежда аргументи защо една или повече разпоредби следва да бъдат обсъдени отново в парламента. Начинът на излагане на становищата му следва да бъде подкрепен, защото избягва цялостното отричане на актовете на Народното събрание.

## IV. Подзаконови нормативни актове и контрол върху тях

**П**рез първата половина на 2019 г. са приети/издадени 367 подзаконови нормативни акта (ПНА). Броят им е по-малък от актовете, приети през изминалия шестмесечен период юли – декември 2018 г. (467), което потвърждава наблюдението, че през втората половина на календарната година се приемат по-голям брой ПНА. Стойностите са съизмерими с установените през същия период на 2018 година, когато са приети/издадени 354 акта. Данните са под установените до момента средни стойности от около 400 акта за шестмесечие (табл. 9).

Таблица 9

ПРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ																					
януари – юни 2019 г.	МС	МВР	МФ	МРР/МРРБ	МТСП	МО	МВнР	МП	МОН	МЗ	МК	МОСВ	МЗХ/МЗХГ	МТИТС	МИ	МЕ	МТ	ММС	МИП	Други	Общо
януари	22	4	3	2	0	1	0	0	2	5	0	0	2	1	1	0	0	1	0	10	54
февруари	17	2	1	0	2	1	0	1	7	3	0	0	3	1	0	0	0	1	0	6	45
март	25	2	3	2	1	1	0	0	9	6	0	0	5	0	0	2	0	1	0	4	61
април	32	5	1	4	0	3	0	3	1	3	1	0	4	4	0	0	0	0	0	5	66
май	41	0	3	0	1	4	0	0	2	3	1	1	4	3	1	1	0	1	0	16	82
юни	25	2	2	1	2	2	0	5	1	5	0	2	4	3	1	0	2	0	0	2	59
януари - юни 2019 г.	162	15	13	9	6	12	0	9	22	25	2	3	22	12	3	3	2	4	0	43	367
юли - декември 2018 г.	276	17	12	5	4	14	0	6	30	19	4	5	19	11	1	2	0	0	0	42	467
2018	428	43	16	12	8	31	0	13	42	44	6	13	41	41	4	3	0	1	0	75	821
2017	332	46	20	16	9	18	1	8	27	22	4	8	36	23	4	0	0	2	0	62	638
2016	400	26	25	27	5	28	4	7	22	40	18	7	51	31	8	9	5	2	*	54	769
2015	381	69	22	25	11	23	6	10	24	34	9	8	80	35	17		2	*	39	795	
2014	477	54	25	20	8	21	1	10	18	53	12	9	57	40	9		0	10	57	885	
2013	301	32	19	13	12	21	5	6	21	34	5	17	67	28	19		3	8	66	677	
2012	347	31	29	22	12	21	2	6	86	37	17	16	87	35	11		3	0	53	815	
2011	394	40	20	14	9	43	0	6	20	75	12	18	91	32	7		4	0	61	846	
2010	329	18	22	10	15	28	6	11	48	93	12	6	110	38	8		0	0	48	802	

**Източник: Държавен вестник**

\* Наименованията на министерствата са променени в съответствие с актуалната структура на Министерския съвет.

\* На 29 май 2013 г. е създадено Министерство на инвестиционното проектиране. Преди това в същата колона е отразена нормотворческата дейност на министъра по управление на средствата от ЕС.

\* Подзаконовите актове, издадени от министъра на икономиката, министъра на енергетиката и министъра на туризма са включени в една и съща колона, тъй като до 7 ноември 2014 г. управлението на тези системи се осъществява от един министър.

\* Общият брой на подзаконовите актове, отразен в таблицата, е по-голям, тъй като има подзаконовите актове, които са издадени съвместно от двама или повече министри. В таблицата не са отразени ПНА, които само отменят други ПНА, както и поправките в ПНА.

През първата половина на годината традиционно се наблюдава по-слаба нормотворческа активност, особено по отношение на дейността на Министерския съвет. Все пак през разглеждания период той отново е приел най-много подзаконови нормативни актове – 162, което е със 114 по-малко в сравнение с приетите през предходното шестмесечие. Данните обаче са близки до отчетените през периода януари – юни 2018 г. (152) и се вписват напълно в характерните граници за първото шестмесечие на съответната година, когато средните стойности на приеманите от Министерския съвет актове са около 160.

По отношение на останалите органи с нормотворческа компетентност се наблюдава увеличаване на броя на издадените от тях подзаконови нормативни актове в сравнение с юли – декември 2018 г., като най-значителен е ръстът на издадените ПНА от министъра на здравеопазването. През изследвания период те са 25 или с 6 повече от предходното шестмесечие. Интересно е да се отбележи, че министърът на здравеопазването е и органът с най-висока законодателна активност след МС, следван от министъра на образованието и науката и министъра на земеделието, храните и водите, които са издали по 22 ПНА през изследвания период.

Увеличаване на броя на издадените актове в сравнение с предходния период се наблюдава също така при министъра на регионалното развитие и благоустройството. Издадените от него ПНА са 9, при 5 за периода юли – декември 2018 г. Увеличаване на активността по създаване на подзаконова уредба има и при министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, министъра на правосъдието, министъра на икономиката, министъра на младежта и спорта, министъра на туризма, както и при министъра на енергетиката. Най-малко ПНА за периода (по 2 акта) са издали министърът на културата и министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, а министърът на външните работи не е издал нито един акт през последната една година.

През периода януари – юни 2019 г. броят на приетите/издадени подзаконови нормативни актове се разпределя относително равномерно в рамките на шестмесечието, с изключение на месец май, когато са издадени значително повече актове – 82. Средно през останалите месеци са приети между 55 и 60 акта. Най-малък брой ПНА са обнародвани през месец февруари (45 акта).

Данните за приетите/издадените през първото шестмесечие на 2019 г. подзаконовни нормативни актове сочат, че значително по-голям брой актове изменят и допълват или преуреждат съществуваща нормативна уредба (табл. 10). Това са общо 225 акта, като 202 от тях са за изменение и допълнение, а 23 са нови, които преуреждат определена материя, отменяйки действалите преди тях актове. Новите ПНА за периода януари – юни 2019 г., които създават за първи път уредба в дадена материя, са 118 на брой, което е значително по-малко от издадените 224 нови акта през предходното изследвано шестмесечие. Тези данни съответстват на тенденцията за по-ниска нормотворческа активност при създаване на актове, които имат изцяло нов предмет на регулиране, през първото шестмесечие на съответната календарна година.

Таблица 10

ППРИЕТИ/ИЗДАДЕНИ ПОДЗАКОНОВИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (ЯНУАРИ - ЮНИ 2019 Г.)								
		Общо*	януари	февруари	март	април	май	юни
Изменителни (изменящи съществуваща уредба)	С акт за изм. и доп.	202	40	20	29	38	43	32
	С нов акт	23	2	7	4	5	3	2
Нови (създаващи за първи път уредба)	С нов акт	118	8	12	26	19	32	21

Източник: Държавен вестник

\*Общият брой на подзаконовите нормативни актове в таблица 10 се различава от броя им по таблица 9, тъй като тук те са отчетени без значение дали са издадени от един орган, или при съвместна компетентност на няколко органа.

През настоящото шестмесечие броят на жалбите, подадени срещу ПНА, е 21, което е с 3 жалби по-малко от предходния период (табл. 11). За същия период на 2018 г. броят им е 26. Така може да бъде отчетена тенденцията за намаляване на броя на жалбите от страна на заинтересовани граждани и организации срещу подзаконовни нормативни актове.

Отменените или обявени за нищожни от Върховния административен съд актове са 6 или с един повече в сравнение с предходното

шестмесечие. От всички незаконосъобразни ПНА 3 са на Министерския съвет, 2 на министри и 1 е на пленума на Висшия съдебен съвет.

Таблица 11

НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ (НА) ПО ОРГАН НА ИЗДАВАНЕ					
Година	Общо	НА на МС	НА на министри	НА на други органи	Жалби срещу подзаконовни НА
януари - юни 2019 г.	6	3	2	1	21
юли - декември 2018 г.	5	1	3	1	24
2018	16	4	10	2	50
2017	31	9	18	4	35
2016	23	5	13	5	57
2015	17	4	12	1	40
2014	15	3	10	2	53
2013	9	2	6	1	46
2012	9	2	5	2	48
2011	5	1	4	0	40
2010	7	1	4	2	38
2009	10	4	1	5	45
2008	9	5	2	2	*
2007	3	0	2	1	*
<b>Общо</b>	<b>154</b>	<b>40</b>	<b>87</b>	<b>27</b>	<b>452</b>

Източник: Държавен вестник

\* Липсват данни.

През изследвания период незаконосъобразните ПНА се разпределят по предмет на регулиране по следния начин (фиг. 4):

- в областта на трудовото право и общественото осигуряване – във връзка с конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт – 1 акт;
- в областта на социалната политика – във връзка с Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет (1 акт);
- в други области – 4 акта.



Фигура 4



Източник: Държавен вестник

## По-важни изводи и препоръки:

1. През анализирания шестмесечен период (януари – юни 2019 г.) се наблюдава спад в интензивността на нормотворческата активност на изпълнителната власт спрямо предходния изследван период. Този факт обаче не може да обуслови предположение за установяване на цялостна тенденция на намаляване на броя на подзаконовите актове, защото традиционно през второто полугодие броят им се увеличава. Подзаконовата нормативна уредба в България продължава да е многообразна и обемна и това няма как да бъде различно, имайки предвид, че законодателят предвижда голям брой основания за издаване на подзаконови актове и оставя органите на изпълнителната власт да „дописват” регламентацията в редица области.

2. Изследваното и предходното шестмесечие са много близки по брой отменени от Върховния административен съд подзаконови нормативни актове. За периода януари – юни 2019 г. заслужава внимание фактът, че не е отменен нито един акт на министъра на здравеопазването, който обикновено е в началото на класацията по най-голям брой отменени актове. В броя подадени пред ВАС жалби срещу подзаконовите актове не се констатира съществено изменение.

## V. Тълкувателни актове на върховните съдилища

**Б**роят на постановените тълкувателни актове на върховните съдилища през периода януари – юни 2019 г. е равен на този от предходния изследван период, а в сравнение с първото шестмесечие на 2018 г. тълкувателните актове са с 1 по-малко. Върховният касационен съд (ВКС) и Върховният административен съд (ВАС) са се произнесли с общо 8 тълкувателни акта, 2 от които са тълкувателни постановления на ВКС и ВАС и 6 са тълкувателни решения на ВКС (табл. 12).

Таблица 12

ТЪЛКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ НА ВЪРХОВНИТЕ СЪДИЛИЩА																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	юли - декември 2018 г.	януари - юни 2019 г.
ВКС	6	4	2	0	8	10	7	21	19	19	14	11	13	16	7	8*
ВАС	0	1	6	7	4	7	5	2	3	3	4	4	6	2	1	2*
Общо	6	5	8	7	12	17	12	23	22	22	18	15	19	17**	8	8**

Източник: Сиела

\* Съвместните тълкувателни постановления са отчетени с единица за всяко от върховните съдилища.

\*\* В общия брой на постановените актове съвместните тълкувателни постановления са отчетени като два акта.

За изследвания период председателят на ВКС е най-активният сред органите, които могат да отправят искания за постановяване на тълкувателни решения – той е направил 7 от общо 8 искания. Другото искане е отправено от председателя на Висшия адвокатски съвет (табл. 13).

Таблица 13

ТЪЛКУВАТЕЛНИ АКТОВЕ ПО СЕЗИРАЩ ОРГАН																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	юли - декември 2018 г.	януари - юни 2019 г.
Председател на ВКС	5	4	0	0	3	5	5	19	19	13	9	8	9.5	12,5	5	7
Председател на ВАС	0	1	5	4	3	2	2	1	0	0	1	2	3	0,5	0	0
Главен прокурор	0	0	1.5	3	4	5	4	1	2	3	5	3	4	3	0.5	0
Министър на правосъдието	1	0	1.5	0	1	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Председател на ВАДв.С	0	0	0	0	1	2	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1
Омбудсман	0	0	0	0	0	1	0	1	1	4	2	0	2.5	2	1.5	0

Източник: Сиела, [www.vks.bg](http://www.vks.bg), [www.sac.government.bg](http://www.sac.government.bg)

\* В броя на броя на предложенията от председателя на ВКС се включват и тълкувателните актове, за които предложението е направено от заместник-председателите и ръководители на колегиите на ВКС

В тематично отношение въпросите, по които са постановени тълкувателни решения, са свързани с приложението на разпоредби от следните нормативни актове:

- **Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр)** – относно въпроса на кой съд са подсъдни делата, образувани по искове с правна квалификация чл. 71, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗЗДискр за установяване на нарушението по закона, респективно за осъждане на ответника да преустанови нарушението и да възстанови положението преди нарушението, както и да се въздържа в бъдеще от по-нататъшни нарушения;
- **Закона за арендата в земеделието (ЗАЗ)** – относно това попадат ли в обхвата на длъжимата от съдията по вписванията проверка материалноправните предпоставки по чл. 3, ал. 4 от ЗАЗ (Обн., ДВ, бр. 13/2017 г., в сила от 07.02.2017 г.), при вписване на анекс към договор за аренда в земеделието или на нов договор за аренда в земеделието, сключени след изменението на нормата;

- **Гражданския процесуален кодекс (ГПК)** – по въпроса намират ли приложение ограниченията относно обхвата на дейността на въззивния съд, предвидени в чл. 269, изр. второ ГПК, в производството по обжалване на определения и разпореждания на първоинстанционния съд;
- **Гражданския процесуален кодекс** – по следните въпроси, свързани с принудителното изпълнение: 1) поражда ли вещнопрехвърлителен ефект постановлението за възлагане в хипотезата, при която имотът, обект на изпълнението, е възложен на привиден кредитор; 2) има ли качеството на длъжник в изпълнителното производство или е трето за изпълнението лице този, който е дал своя вещ в залог или ипотeka за обезпечаване на чужд дълг в хипотезата, при която изпълнението е насочено върху това имущество; 3) по какъв процесуален ред може да се релевира недействителността на публичната продажба по чл. 496, ал. 3 ГПК; 4) допустим ли е иск за обявяване недействителност на извършено от длъжника разпореждане със запорирана вещ или вземане, респ. разпореждане с имот след вписване на възбрана, предявен от лицето, в чиято полза е наложен запорът или възбраната; 5) дали има качеството на длъжник в изпълнителното производство или трето за изпълнението лице платилият трудовото възнаграждение на длъжника въпреки наложения запор, без да удържи сумата по запора (чл. 512, ал. 3 ГПК, сега със ЗИД, ДВ, бр. 86/2017 г., чл. 512, ал. 4 ГПК) и 6) може ли да бъде издаден по реда на чл. 245, ал. 3, изр. второ ГПК обратен изпълнителен лист за разноските, събрани в изпълнителното производство в полза на вискателя от длъжника, срещу когото е било допуснато предварително изпълнение;
- **Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)** – по въпросите: 1) дали погасителният ефект за законната лихва за забава при неизпълнение на парично задължение настъпва при условията и в поредността по чл. 76, ал. 1 ЗЗД или при условията и в поредността по чл. 76, ал. 2 ЗЗД, когато извършеното плащане не е достатъчно и 2) как следва да се определи размерът на вземането на кредитора при предсрочна изискуемост по договор за заем/кредит – само в размер на непогасения остатък от предоставената по договора парична сума или се включва уговореното в договора възнаграждение (възнаградителни лихви) и/или законните лихви;

- **Гражданския процесуален кодекс** – относно въпросите: 1) допустимо ли е предявеният иск по реда на чл. 422, ал. 1 ГПК за установяване дължимост на вземане по договор за банков кредит поради предсрочна изискуемост да бъде уважен само за вноските с настъпил падеж, ако предсрочната изискуемост не е била обявена на длъжника преди подаване на заявлението за издаване на заповед за изпълнение въз основа на документ? Ако е допустимо, по отношение на кои вноски следва да се уважи искът – вноските с настъпил падеж към момента на подаване на заявлението за издаване на заповед за изпълнение въз основа на документ по чл. 417 ГПК или вноските с настъпил падеж до приключване на устните състезания в първоинстанционното или въззивното производство по чл. 422, ал. 1 ГПК и 2) условие ли е за уважаване на иска по реда на чл. 422, ал. 1 ГПК за установяване дължимост на вземане по договор за банков кредит поради предсрочна изискуемост, когато тя не е била обявена на длъжника преди подаване на заявлението, вноските с настъпил и ненастъпил падеж да бъдат разграничени в заявлението за издаване на заповед за изпълнение въз основа на документ по чл. 417 ГПК, в извлечението от счетоводни книги и в исковата молба по чл. 422, ал. 1 ГПК;
- **Гражданския процесуален кодекс** – по въпросите: 1) предявяването на иска като частичен и последвалото негово увеличаване по реда на чл. 214, ал. 1 ГПК има ли за последица спиране и прекъсване на погасителната давност по отношение на непредявената част от вземането; 2) ползва ли се решение по уважен частичен иск със сила на пресъдено нещо относно правопораждащите факти на спорното право при предявен в друг исков процес иск за горницата, произтичаща от същото право и 3) налице ли е процесуалната пречка от чл. 126 ГПК за допустимост на частичния иск, когато между същите страни, на същото основание и за същото вземане е предявен частичен иск, по който по-рано заведено дело е висящо.

С последния тълкувателен акт ОСС от ГК и ТК на ВКС и ОСС от I и II колегия на ВАС отклоняват искането на председателя на Висшия адвокатски съвет за приемане на тълкувателно решение по въпроса дали изпратената покана за доброволно изпълнение до длъжника прекъсва давността по смисъла на чл. 116, б. „в“ от Закона за задълженията и до-

говорите, независимо от изпълнителното производство, в хода на което е отправена поканата. Според върховните съдии не е налице противоречива съдебна практика по смисъла на чл. 124, ал. 2 от Закона за съдебната власт, която да е основание за постановяване на тълкувателно постановление.

От постановените през разглеждания период тълкувателни решения като решение с по-широко приложно поле би могло да се посочи **Тълкувателно решение № 3/2017 г. от 27.03.2019 г. на ОСГТК на ВКС, постановено по Тълкувателно дело № 3/2017 г.** Производството е свързано с констатираната противоречива съдебна практика по два въпроса, свързани с погасяването на парични задължения.

По първия от тях – относно поредността на погасяване на задълженията, за да постанови своето решение, ВКС приема становището, съгласно което паричното вземане в своята цялост се състои от три части: главница, лихви и разноски – т.е. тези три части, въпреки относителната си самостоятелност, формират заедно едно и също вземане. Поради тази причина длъжникът не може да се ползва от правото по чл. 76, ал. 1 от ЗЗД да посочи кое от задълженията погасява, а погасяването следва да се извърши по реда на чл. 76, ал. 2 от ЗЗД<sup>1</sup>. В мотивите си върховните съдии допълват, че *„при предложено от длъжника и прието от кредитора изпълнение по условия и ред, различни от определените в договора или от закона, нормите на чл. 76 ЗЗД не се прилагат.“*

По втория въпрос, предмет на делото, който засяга определянето на размера на вземането при предсрочна изискуемост по договор за заем/кредит, ОСГТК на ВКС счита, че длъжникът (заемополучател или съответно кредитополучател) има задължение да върне получената сума или част от нея – т.е. непогасената към датата на настъпване на предсрочната изискуемост главница, но уговорената възнаградителна лихва за последващ период – след настъпване на предсрочната изискуемост, не се дължи. Този извод на върховните съдии следва от характера и функцията на тази лихва – възнаграждение на кредитора за това, че предоставя парични средства. Магистратите приемат за

<sup>1</sup> Чл. 76. (2) Когато изпълнението не е достатъчно да покрие лихвите, разноските и главницата, погасяват се най-напред разноските, след това лихвите и най-после главницата.

правилно становището, според което обстоятелството, че предсрочната изискуемост на кредита поражда задължение за кредитополучателя да върне получената сума в цялост или остатък от същата, изключва наличието на основание за формиране на договорна лихва, имаща възнаградителен характер, при което кумулирането на две обезщетения за забавата на длъжника, касаещи един и същ период, би довело до неоснователно обогатяване на кредитора, което правният ред не допуска. В мотивите се посочва, че предсрочната изискуемост на вземането по договор за заем за потребление или за кредит, уредена в чл. 71 от ЗЗД и чл. 432 от Търговския закон, представлява преобразуващо право на кредитора за изменение на договора и, за разлика от общия принцип по чл. 20а, ал. 2 от ЗЗД, настъпва с волеизявление само на едната от страните. Що се отнася до законната лихва, ВКС е категоричен, че за периода от настъпване на предсрочната изискуемост до плащането вредите на кредитора подлежат на обезщетяване. За този период кредиторът има право да търси законната лихва или размера на друго, уговорено в договора мораторно обезщетение.

Друг акт, който следва да бъде посочен, е **Тълкувателно решение № 4/2017 от 11.03.2019 г., постановено по Тълкувателно дело № 4/2017 г., ОСГТК на ВКС**. С него са дадени следните отговори на цитираните по-горе въпроси:

- 1) Възлагането при публична продажба на привиден кредитор не поражда вещнопрехвърлителен ефект. Основният аргумент на върховните съдии е, че правото на принудително изпълнение на вискателя предпоставя съществуването на изпълняемото право, съответно неговата липса отнема материалноправната основа на принудителното изпълнение.
- 2) Този, който е дал своя вещ в залог или ипотека за обезпечаване на чужд дълг в хипотезата, при която изпълнението е насочено върху това имущество, има процесуалното качество на длъжник в изпълнителното производство. В решението се подчертава, че принудителното изпълнение се изчерпва с прилаганите способности и че страни в процеса са засегнатите от способа, а не „страните по делото”. Залогодателят и ипотекарният длъжник са обвързани от субективните предели на издадения срещу длъжника изпълнителен лист. Те имат идентични на длъжника в изпълнителното производство процесуално качество, съответно

права и задължения.

3) Недействителността на публичната продан по чл. 496, ал. 3 ГПК може да се релевира както чрез самостоятелен установителен иск, така и чрез позоваване от ищеца и възражение на ответника в други производства. Върховните съдии посочват, че в хипотезите на чл. 496, ал. 3 от ГПК, т.е. когато имотът е купен от лице, което е нямало право да наддава, или при невнасяне на цената, публичната продан е недействителна, като на общо основание тази недействителност може да се релевира както чрез предявяване на нарочен установителен иск, така и в производството по предявен иск за собственост върху имота, обект на проданта, включително и чрез възражение на ответника.

4) Искът за обявяване недействителност на извършено от длъжника разпореждане със запорирана вещ или вземане, респ. разпореждане с имот след вписване на възбрана, предявен от лицето, в чиято полза е наложен запорът или възбраната, не е допустим. Върховните съдии застъпват мнението, че разпоредителните действия на длъжника са непротивопоставими на лицето, в чиято полза е наложен запорът или възбраната, и то може да се позове на тази непротивопоставимост, без да води съдебен процес за обявяването на недействителността, ако е имало качеството взискател или качеството присъединен кредитор в изпълнителното производство. Поради тази непротивопоставимост лицето, в чиято полза е наложен запорът или възбраната, може да осъществи принудително изпълнение върху възбранения имот или запорираната движима вещ или вземане, но за него липсва правен интерес от иск за обявяване недействителност на извършено от длъжника разпореждане.

5) Лицето, платило трудовото възнаграждение на длъжника въпреки наложения запор, без да удържи сумата по запора, няма качеството на трето задължено лице, но отговаря лично пред кредитора наред с третото задължено лице (чл. 512, ал. 3 ГПК, сега със ЗИДГПК, ДВ, бр. 86/2017 г., чл. 512, ал. 4 ГПК). ВКС постановява, че предвидената в закона солидарна отговорност на лицето, платило трудовото възнаграждение на длъжника въпреки наложен запор, не му придава качеството на длъжник в изпълнителното производство, тъй като то не е обхванато от субективните предели на издадения срещу длъжника изпълнителен



лист. Съгласно чл. 507, ал. 3 от ГПК след получаването на заповедта за изпълнение третото задължено лице има задълженията на пазач спрямо дължимите от него вещи или суми.

б) По реда на чл. 245, ал. 3, изр. второ ГПК (редакцията преди ЗИДГПК ДВ, бр. 86/2017 г.) може да бъде издаден обратен изпълнителен лист за разносните, събрани в изпълнителното производство, в полза на взыскателя от длъжника, срещу когото е било допуснато предварително изпълнение. ВКС се мотивира с това, че съобразно чл. 245, ал. 3, изр. второ ГПК (в редакцията до 31.10.2017 г.), ако искът, по който е постановено решение, ползващо се с предварително изпълнение, бъде отхвърлен, в полза на длъжника се издава обратен изпълнителен лист за връщане на сумите или вещите, получени въз основа на допуснатото предварително изпълнение на отмененото решение. Длъжникът е освободен от необходимостта да води искове. За всички вземания на длъжника, които могат да бъдат несъмнено удостоверени от съдебния изпълнител, защото за тях има данни в изпълнителното дело, се издава обратен изпълнителен лист. За събраната от съдебния изпълнител окончателна такса също следва да се издаде обратен изпълнителен лист. Тя е била платена за „удовлетворение“ на взыскателя в предизвикания от него материално незаконосъобразен изпълнителен процес. Съдебният изпълнител не я дължи обратно, тъй като това е неговото законно възнаграждение за надлежно свършена работа. С измененията на ГПК (ДВ, бр. 86/2017 г.) се дава отговор на поставения преди това за тълкуване въпрос, уточняват в мотивите си върховните съдии.

## По-важни изводи и препоръки:

1. Традиционно председателят на ВКС е най-активен сред субектите, които имат право да отправят искания за постановяване на тълкувателни актове от върховните съдилища. След отбелязана по-висока активност през 2016 г. и 2017 г. председателят на ВАС отново е пасивен в упражняването на това си правомощие, поради което би могло да се препоръча в бъдеще той да се възползва по-често от предоставената му от закона възможност.

2. Броят тълкувателни актове през изследвания период е сравнително висок. За съпоставка могат да бъдат посочени 2005 г., 2006 г. и 2008 г., през които на годишна база приетите тълкувателни решения и постановления са по-малко, отколкото тези, приети само през изминалото шестмесечие. Изводът за богатата тълкувателна дейност се допълва и от факта, че повечето актове, постановени през изследвания период, съдържат отговор на повече от един въпрос.

Тълкувателната практика на върховните съдилища допринася за еднообразното и предвидимо правоприлагане и за повишаване на доверието в съдебната систем чрез преодоляване на противоречивата практика. В изследвания период са налице примери за необходимост от тълкуване на отдавна действащи норми – напр. Тълкувателно решение № 3/2017 г. от 27.03.2019 г. на ОСГТК на ВКС, в което предмет на тълкуване са норми от ЗЗД.

## VI. Хармонизация на българското право с правото на ЕС

През периода януари – юни 2019 г. българският законодател е транспонирал със закон 12 директиви, колкото и през предходното шестмесечие (таблица 14). В сравнение със същия период на 2018 г. броят на транспонираните директиви е почти два пъти по-малък (22 директиви за януари – юни 2018 г.). Общият брой на хармонизационните закони (тези, които транспонират директиви или уреждат прилагането на регламенти и други актове с директен ефект) през разглежданото шестмесечие е 18 – с 1 повече от предходния период на изследването. От тези 18 закона 7 транспонират директиви. Най-голям брой директиви, по 3 на брой, се транспонират със *Закона за изменение и допълнение на Закона за оръжията, боеприпасите, взривните вещества и пиротехническите изделия* (Обн. ДВ, бр. 37/2019 г.) и със *Закона за изменение и допълнение на Закона за железопътния транспорт* (Обн. ДВ, бр. 20/2019 г.). В процентно отношение спрямо общия брой на обнародваните през изследвания период закони (нови и ЗИД) хармонизационните закони са 37,5 %, което е над средните стойности за всички изследвани периоди, когато между 1/5 и 1/4 от законите са свързани с хармонизация на българското право с правото на ЕС.

Таблица 14

ХАРМОНИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРСКИЯ ПРАВЕН РЕД С ПРАВОТО НА ЕС						
Период	Бр. транспонирани директиви	Бр. закони, които транспонират директивите	Бр. официални уведомителни писма от ЕК	Бр. мотивирани становища	Бр. дела пред СЕС	Бр. прекратени процедури
януари - юни 2019 г.	12	7	17	5	1	11
юли - декември 2018 г.	12	9	17	2	1	8
2018	34	22	28	8	3	18
2017	13	9	29	7	2	30
2016	37	18	29	10	2	16
2015	35	23	24	7	2	36
2014	21	12	34	11	2	34
2013	19	11	18	7	3	23
2012	32	21	27	14	3	34
2011	32	20	41	7	0	31
2010	57	24	1	10	0	41

Източник: Сиела; [www.ec.europa.eu/legislation/](http://www.ec.europa.eu/legislation/)

\*Данните за броя дела пред СЕС са актуални към ОВ С 319/23.09.2019

За първата половина на 2019 г. Европейската комисия (ЕК) е започнала 17 нови процедури срещу България за нарушение на правото на ЕС, точно колкото и през изминалото шестмесечие. В същото време при мотивираните становища се наблюдава увеличение – докато през предходното шестмесечие едва 2 процедури са преминали в тази фаза на разглеждане от ЕК, през първата половина на 2019 г. мотивираните становища са 5. ЕК не е приела нито едно решение за сезиране на Съда на Европейския съюз (СЕС) по отношение на България (табл. 15). Образувано е обаче 1 ново дело пред СЕС, поради това, че България не е осигурила правилното транспониране и прилагане на законодателството на ЕС относно безопасността на железопътния транспорт. По-

конкретно става въпрос за Директива 2004/49/ЕО, чието предназначение е да се гарантира развитието и подобряването на безопасността на железопътния транспорт в ЕС. Според ЕК българското законодателство не гарантира, че разследването на тежки железопътни произшествия и инциденти се извършва от независим разследващ орган. Комисията отбелязва, че специализираното звено за разследване на произшествия и инциденти създадено в рамките на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията не е независимо от управителя на инфраструктурата – Национална компания „Железопътна инфраструктура“. В исковата молба на ЕК се посочва също, че България не е успяла да гарантира достатъчно ресурси за специализираното звено, за да изпълнява то функциите си независимо, което е още едно нарушение на Директива 2004/49/ЕО.

Както и през второто шестмесечие на 2018 г., през настоящия период няма постановени решения срещу България по дела за нарушаване на задълженията на държава членка.

Що се отнася до данните за останалите държави членки, включени в изследването, през разглеждания период за повечето от тях се отчита намаление в броя на официалните уведомителни писма (табл. 15). Най-много са новооткритите процедури по отношение на Франция (19), Гърция и Испания (по 18), а най-малко – тези по отношение на Нидерландия и Австрия (съответно 8 и 9). Най-значително намаление в броя на официалните уведомителни писма се наблюдава при Австрия (с 9 официални уведомителни писма в сравнение със 17 за предходния период, т.е. с 8 по-малко). Увеличение на броя официални уведомителни писма се отчита при Франция, Гърция, Испания и Хърватия.

Таблица 15

ПРОИЗВОДСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕС										
	Официални уведомителни писма		Мотивирани становища		Решения на ЕК за сезиране на СЕС		Образувани дела пред СЕС		Решения на СЕС по дела за нарушение	
	януари - юни 2019 г.	юли - декември 2018 г.	януари - юни 2019 г.	юли - декември 2018 г.	януари - юни 2019 г.	юли - декември 2018 г.	януари - юни 2019 г.	юли - декември 2018 г.	януари - юни 2019 г.	юли - декември 2018 г.
България	17	17	5	2	0	1	1	0	0	0
Румъния	17	20	5	3	0	1	0	2	0	1
Чешка република	13	16	1	0	1	0	1	0	1	0
Унгария	12	18	5	0	1	2	2	1	1	1
Германия	10	14	8	2	1	1	1	2	2	2
Франция	19	15	6	0	0	0	0	1	0	1
Австрия	9	17	5	0	2	0	1	1	1	1
Нидерландия	8	11	4	1	0	0	0	0	0	0
Италия	12	14	4	1	3	0	0	5	0	0
Гърция	18	16	3	1	1	1	1	0	1	0
Испания	18	16	4	5	4	4	2	3	0	2
Хърватия	14	10	2	0	0	0	0	0	1	0

Източник: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), Официален вестник на ЕС

\* Данните са актуални към ОВ С 319/23.09.2019

С изключение на Испания, броят на мотивираните становища за всички останали държави се увеличава в сравнение с предходния шестмесечен период. То е най-осезаемо при Франция (от 0 през предходния на 6 през настоящия период), Германия (от 2 на 8) и при Австрия и Унгария (от 0 на 5 мотивирани становища).

Данните, свързани с броя на решенията на ЕК за сезиране на СЕС, са съизмерими с предходния шестмесечен период. Увеличение се наблюдава при Италия (3 решения), Австрия (2 решения) и Чехия (1 решение). Броят на решенията на ЕК за сезиране на СЕС се запазва еднакъв през последните 2 периода при Германия, Франция, Нидерландия, Гърция, Испания и Хърватия.

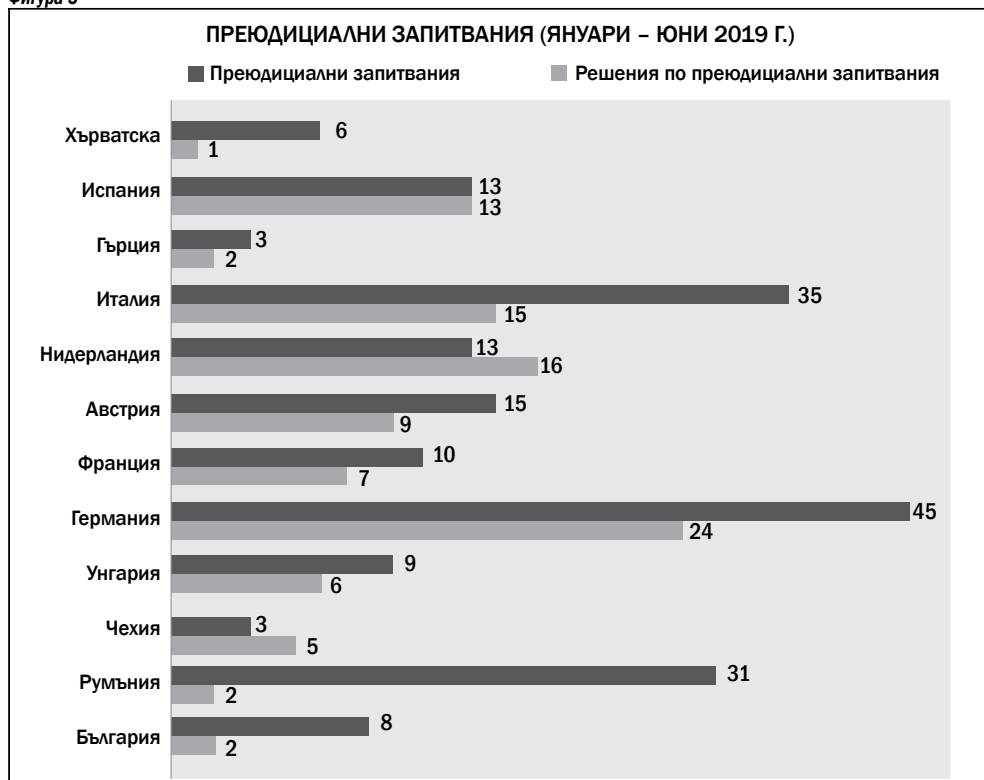
Най-много дела по искове за нарушение на правото на ЕС са обра-

зувани срещу Унгария и Испания – по 2. По едно дело е образувано срещу Чехия, Германия, Австрия и Гърция. По отношение на останалите държави, обект на изследване, не е образувано нито едно дело през настоящето шестмесечие.

Данните за решенията на СЕС по дела за нарушение на задълженията на държава членка показват, че Съдът се е произнесъл с 2 решения срещу Германия и с по 1 решение съответно срещу Чехия, Унгария, Австрия, Гърция и Хърватия. Отново прави впечатление отсъствието на решения срещу Италия за второ поредно шестмесечие, която въпреки това остава държавата, срещу която са постановени най-много решения по дела за нарушения на задължения, произтичащи от членството, през последните девет години и половина (2010 – м. юни 2019 г. включително), а именно 37. Тя отново е следвана от Германия (34) и Франция (30). Трябва да бъде отчетен фактът, че през последните няколко години – от м. януари 2015 г. до м. юни 2019 г., срещу Гърция и Германия са постановени съответно 15 и 14 решения, свързани с нарушения на правото на ЕС. За сравнение срещу Италия за същия период са постановени едва 5 решения. Ако тази тенденция продължи да се наблюдава и през следващите периоди, Италия ще бъде изместена от досегашната „лидерска позиция“.

През разглеждания период България е отправила 8 преюдициални запитвания до СЕС (фиг. 5) или с 3 по-малко спрямо преюдициалните запитвания, отправени през предходния период (юли – декември 2018 г.). Стойностите по показателя отново показват относително високата активност на българските юрисдикции по отношение на отправянето на искания за тълкуване на договорите и вторичното законодателство на ЕС. От началото на 2010 г. досега България е отправила общо 119 преюдициални запитвания. При броя на решенията по преюдициални запитвания се забелязва намаление спрямо предходния период – СЕС се е произнесъл с 2 през настоящия период спрямо 10 през предходния.

Фигура 5



Източник: Официален вестник на ЕС

\* Данните са актуални към ОВ С 319/23.09.2019

По отношение на останалите държави членки през изследвания период Германия отново заема първата позиция с 45 преюдициални запитвания. Традиционно Италия има висока активност (35 преюдициални запитвания). Следва да бъде обърнато специално внимание на Румъния, която е отправила цели 31 преюдициални запитвания спрямо 8 през периодите юли – декември 2018 г. и януари – юни 2017 г. и 3 през периода юли – декември 2017 г. С интерес ще проследим дали тези стойности са по-скоро инцидентни или Румъния ще продължи да бъде сред най-активните държави членки при отправянето на преюдициални запитвания.



През периода януари – юни 2019 г. се забелязва разнообразие на субектите, поискали тълкуване на правото на ЕС от страна на България. Най-активен отново е Специализираният наказателен съд (СпНС) с 3 отправени искания, Върховният административен съд и Софийският районен съд са отправили по 2 преюдициални запитвания, а Апелативен съд – Пловдив се нарежда в тази статистика с едно запитване. Разширяването на кръга на юрисдикциите, които се обръщат към СЕС, следва да бъде силно поощрено.

В предметно отношение преюдициалните запитвания засягат разнообразна материя – в т.ч. съдебното сътрудничество по граждански и по наказателноправни въпроси; митнически въпроси; енергетика.

Екипът на *Юридически барометър* ще обърне внимание на две преюдициални запитвания, оправени в рамките на изследвания период. Първото запитване (Дело С-467/19) е във връзка със съответствието с изискванията на Директива № 2016/343 и разпоредби от Хартата на основните права на Европейския съюз на такава практика относно одобряване от съда на сключено споразумение между обвинението и защитата, която поставя съгласието на останалите обвиняеми като условие за одобряването му и това съгласие е нужно само за съдебната фаза на производството.

Софийският районен съд е отправил преюдициално запитване, съдържащо 5 въпроса във връзка с приложението на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на *Закона за изменение и допълнение на Закона за енергетиката* (Обн., ДВ, бр. 56 от 2015 г.) по отношение на производителите на електрическа енергия от възобновяеми източници. СРС пита СЕС дали чл. 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз, уреждащ правото на свобода на стопанската инициатива, следва да се тълкува по начин, който не допуска съществуването на норма като § 18 от ПЗР на ЗИДЗЕ. Останалите въпроси го допълват и доразвиват, като се съсредоточават около съответствието на закона с принципите на правната сигурност и оправданите правни очаквания на инвеститорите в производството на електроенергия от възобновяеми източници. Един от основните въпроси, формуирани от българския съд, е дали е допустимо законодателят да преурежда правните изисквания и условията, при които се осъществяват отношенията

между частни лица и между частни лица и държавата, така че да промени оправдани правни очаквания и да засегне придобити от правните субекти права. Решението на СЕС ще се очаква с огромен интерес.

## По-важни изводи и препоръки:

1. Като абсолютна стойност броят на законите, които транспонират директиви в националното законодателство, и на транспонираните директиви е почти идентичен с данните от предходното шестмесечие. В процентно съотношение обаче хармонизационните закони заемат по-висок дял, отколкото обикновено – 37,5 % от всички обнародвани за периода закони.

2. През настоящия изследван период се наблюдава паритет в броя на официалните уведомителни писма на ЕК за сезиране на СЕС по отношение на България спрямо последния период, докато броят на мотивираните становища се е увеличил. Данните показват, че са положени усилия за намаляване на процедурите по производства за нарушаване на правото на ЕС, но за момента те не са достатъчни, за да се отчете по-забележима тенденция.

3. Сравнението на абсолютния брой преюдициални запитвания, отправени от правораздавателните органи на отделните държави членки, не е най-точният критерий за определяне на активността им една спрямо друга. Съществени фактори са и общият брой дела, които се разглеждат, опитът в прилагането на правото на ЕС и др. Имайки предвид това, българските правораздавателни органи не могат да бъдат определени като пасивни в отправянето на преюдициални запитвания до СЕС.

## VII. Състояние на основните права в практиката на ЕСПЧ

**П**рез периода януари – юни 2019 г. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е постановил 11 решения по същество по дела срещу България (табл. 16), с 1 повече спрямо второто шестмесечие на 2018 г. (10 решения). За сравнение през първите шестмесечия на 2017 г. и 2018 г. ЕСПЧ е постановил съответно 26 и 19 решения. Данните от този период се вписват в установената тенденция за намаляване на броя на решенията по същество, свързана с въвеждането на приоритизация на жалбите, на института на пилотните решения, както и на процедурата пред еднолични състави. Броят на постановените решения срещу България през периодите януари – юни 2010 г. и януари – юни 2011 г. е съответно 40 и 41.

Таблица 16

ЕСПЧ – РЕШЕНИЯ ПО СЪЩЕСТВО						
Година	БЪЛГАРИЯ	РУМЪНИЯ	ФИНЛАНДИЯ	УНГАРИЯ	ГЕРМАНИЯ	ИСПАНИЯ
януари - юни 2019 г.	11	45	1	28	5	1
юли - декември 2018 г.	10	37	0	25	11	5
2018	29	82	0	38	19	10
2017	39	69	2	24	16	6
2016	37	86	1	41	18	16
2015	32	84	7	44	11	4
2014	18	87	12	50	13	6
2013	26	88	3	42	6	12
2012	64	79	5	26	22	10
2011	62	68	7	33	41	12
2010	81	143	17	21	36	13
2009	63	168	29	30	21	17
2008	59	199	9	44	10	3
2007	53	93	26	24	12	5
2006	45	73	17	32	10	5
2005	23	33	13	17	16	0

Източник: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Значително увеличаване на броя на решенията по същество през настоящия анализиран период се наблюдава при Румъния, срещу която има 45 решения, докато през предходния период броят им е 37. Леко увеличение на броя на постановените решения се наблюдава и при Унгария – през предходния период те са 25, докато през първото шестмесечие на 2019 г. са 28. За първи път след периода януари – юни 2017 г. ЕСПЧ е постановил решение срещу Финландия. Намаляваща тенденция се установява при Германия и Испания, срещу които през първото шестмесечие на 2019 г. са постановени съответно 5 и 1 решение, докато през периода юли – декември 2018 г. решенията са 11 и 5.

Част от решенията, постановени по същество през изследвания период, са по дела, в които жалбоподателите претендират нарушение на член 6 от Конвенцията *„Право на справедлив съдебен процес“*. Това са делата *„Вълкова срещу България“*, *„Лолов и други срещу България“* и *„Марийка Попова и Асен Попов срещу България“*, *„Масларова срещу България“*.

Интерес представлява решението по делото *„Масларова срещу България“* (от 31 януари 2019 г.). Съдът е сезиран с жалба от г-жа Емилия Масларова, министър на труда и социалната политика в периода 2005 – 2009 г., в която твърди, че главният прокурор, говорителят на главния прокурор, министър-председателят и народен представител са нарушили презумпцията ѝ за невиновност, а с това и чл. 6, § 2 от Конвенцията. Съгласно описаната в решението фактическа обстановка, докато г-жа Масларова заема поста си, прокуратурата е сезирана за нередности при обновяването на стар медицински център. След извършено разследване на обществената поръчка за обновяването на сградата, на 11.08.2009 г. прокуратура образува досъдебно производство срещу неизвестен извършител за злоупотреба с власт и присвояване на публични средства. На 05.11.2009 г. главният прокурор внася искане в парламента за снемане имунитета на жалбоподателката и даване на разрешение за започване на разследване срещу нея. На 06.11.2009 г. г-жа Масларова лично дава съгласието си за образуването на наказателно производство срещу нея. На същия ден говорителят на главния прокурор дава пресконференция относно образуването на наказателно производство. На 23.02.2010 г. на жалбоподателката е повдигнато обвинение за присвояване на публични средства. Впоследствие в печатното издание на българска медия е публикуван материал, съдържащ цитат на министър-председателя, според който обвиненията *„ще издържат, защото нещата били очевидни...“*. В друг вестник е отпечатано интервю с народен представител през този период, в което същият твърди за извършено нарушение от страна на жалбоподателката.

ЕСПЧ отсъжда, че внесеното искане в Народното събрание от главния прокурор отразява състояние на подозрение спрямо жалбоподателката и че то не е накърнило действащата спрямо нея презумпция за невиновност. Съдът също така счита, че в производството не е установено, че приписваните изказвания на министър-председателя действ-

вители са направени от него. Затова съдът отхвърля тези оплаквания като явно необосновани.

По отношение на изказванията на говорителя на главния прокурор и твърденията на народния представител Съдът намира, че те надхвърлят пределите на обикновеното съобщаване на информация и че в тях недвусмислено се посочва, че жалбоподателката е в основата на отклоняването на публични средства, състоящо се във възлагане на обществени поръчки на фирма на нейн приятел. Съдът отсъжда, че е налице нарушение на чл. 6, § 2 и чл. 13 от Конвенцията. В решението за пореден път се подчертава, че *„презумпцията за невинност по смисъла на чл. 6, пар. 2 от ЕКПЧ като един от елементите на правото на справедлив наказателен процес не представлява само една процедурна гаранция в наказателната материя, а нейният обхват е много по-широк – тя изисква никой представител на държавата да не декларира, че едно лице е виновно за извършването на престъпление преди това да е установено от съд.“* Към настоящия момент производството пред българския съд все още е висящо.

Гореописаното дело е важно, тъй като това е пореден случай на решение срещу България за нарушение на презумпцията за невинност. През настоящия период Съдът осъжда България за нарушение на чл. 6, пар. 2 от ЕКПЧ и по делото *„Лолов и други срещу България“*. А случаите, когато ЕСПЧ установява нарушаване на презумпцията за невинност от публични изявления на официалните власти зачестяват. Тук могат да бъдат посочени и делата *„Алексей Петров срещу България“*, *„Гуцанови срещу България“*, *„Петров и Иванова срещу България“*, *„Попови срещу България“*, *„Славов срещу България“*, *„Стоянов и други срещу България“*, *„Тони Костадинов срещу България“*, което превръща нарушението на презумпцията в системен проблем в страната.

Друго интересно решение от гледна точка на принципите на правна сигурност и справедлив процес е постановено по делото *„Марийка Попова и Асен Попов срещу България“*. Дъщерята на жалбоподателите е загинала при автомобилна катастрофа. Съдът признава за виновен водача на МПС, причинил смъртта ѝ, и уважава предявените граждански искиове в наказателното производство. Тъй като осъденото лице обаче е неплатежоспособно, лицата не успяват да съберат присъдените им

суми. По тази причина всеки от гражданските ищци (в т.ч. съпругът и синът на починалата, както и другото лице, пострадало в катастрофата) предявява самостоятелен иск срещу застрахователната компания, с която водачът на МПС е имал сключен застрахователен договор. Исковете на съпруга и сина, както и този на другия пострадал при катастрофата са уважени от съда. Исковете на родителите обаче са отхвърлени, тъй като те вече са предявили същите искове в хода на наказателното производство и те са били уважени (решението, с което са отхвърлени исковете, „е постановено от съдебен състав, част от който са и съдии-те, които отсъждат в полза на съпруга и на сина“).

Родителите се оплакват от отхвърлянето на иска им, тъй като наличието на противоречива съдебна практика на българския Върховен касационен съд нарушава правото им на справедлив граждански процес. Твърдят, че е налице противоречие с принципа за правна сигурност, гарантиран от чл. 6 § 1 от Конвенцията.

Съдът отсъжда, че не е налице нарушение на чл. 6 § 1 от Конвенцията, като отбелязва, „че възможността за разминаване на съдебната практика е естествено присъща на всяка съдебна система, включително и вътре в рамките на една и съща юрисдикция, което само по себе си не означава, че противоречи на Конвенцията.“ Според Съда еволюцията на съдебната практика „не противоречи на доброто правораздаване, тъй като изоставянето на динамичен и еволюционен подход може да възпрепятства всяка реформа или подобрение.“ В конкретния казус ВКС разглежда гражданското дело на жалбоподателите две години и четири месеца след като се е произнесъл по делата на останалите лица, засегнати от катастрофата. В случая на жалбоподателите, съдебният състав на Върховния касационен съд тълкува националното законодателство по такъв начин, че същите се оказват лишени от възможността да ангажират отговорността на застрахователя на осъдения извършител, докато други съдебни състави на същия съд приемат точно обратната позиция след разглеждането на делата на другите трима граждански ищци. ЕСПЧ заключава, че макар и постановените съдебни решения да са неблагоприятни за жалбоподателите, същите са надлежно мотивирани и не са произволни. Ето защо не може да упрекне националните съдилища, че са постановили решенията, от които се оплакват жалбоподателите. Това е достатъчно за Съда, за да заключи, че

в случая принципът за правна сигурност не е бил нарушен.

Делата „Вълкова срещу България“ и „Каменова срещу България“ са свързани с нарушения на чл. 6, пар. 1 от ЕКПЧ – правото на справедлив процес и правото на достъп до съд, а делата „Веселинов срещу България“ и „Ифандиев срещу България“ – с нарушения на чл. 10 – свободата на изразяване на мнение.

Интерес представляват и групата дела („Х и други срещу България“, „Г.С. срещу България“), които са свързани с нарушения на чл. 3 от ЕКПЧ, забраняващ изтезанията и нечовешкото и унизително отношение. Решението на съда по делото „Г.С. срещу България“ предизвика голям медиен интерес в страната, след като ЕСПЧ постанови, че ако България екстрадира издирван грузински гражданин в Иран, ще наруши Конвенцията. В решението е отбелязано, че за извършеното от жалбоподателя престъпление (кражба) по иранския наказателен кодекс се предвижда освен лишаване от свобода и до 74 удара с пръчки, което наказание Съдът окачествява като мъчение.

Що се отнася до прилагането на националния механизъм за обезщетяване на пострадалите в случаите на бавно правораздаване (Глава трета „а“ от Закона за съдебната власт), по данни на Инспектората към ВСС<sup>1</sup> през периода януари – юни 2019 г. в Инспектората са постъпили общо 442 заявления. От всички постъпили заявления 356 са по граждански, търговски и административни дела, а 86 по наказателни дела. В периода са разгледани 399 заявления, от които за основателни са приети 173 (56 от тях по наказателни дела и 117 по граждански, търговски и административни дела). Неоснователните заявления са 170.

За изследвания 6-месечен период по данни на Министерството на правосъдието са сключени 147 споразумения, като общата изплатена сума за обезщетения е 396 800 лв. Данните за анализирания период потвърждават констатациите на Инспектората към ВСС за основните причини за нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, а именно:

- непознаване на материалния и на процесуалния закон – причина за

<sup>1</sup> Данните са от тримесечните отчети на Инспектората към ВСС относно прилагането на Глава Трета „а“ от Закона за съдебната власт.

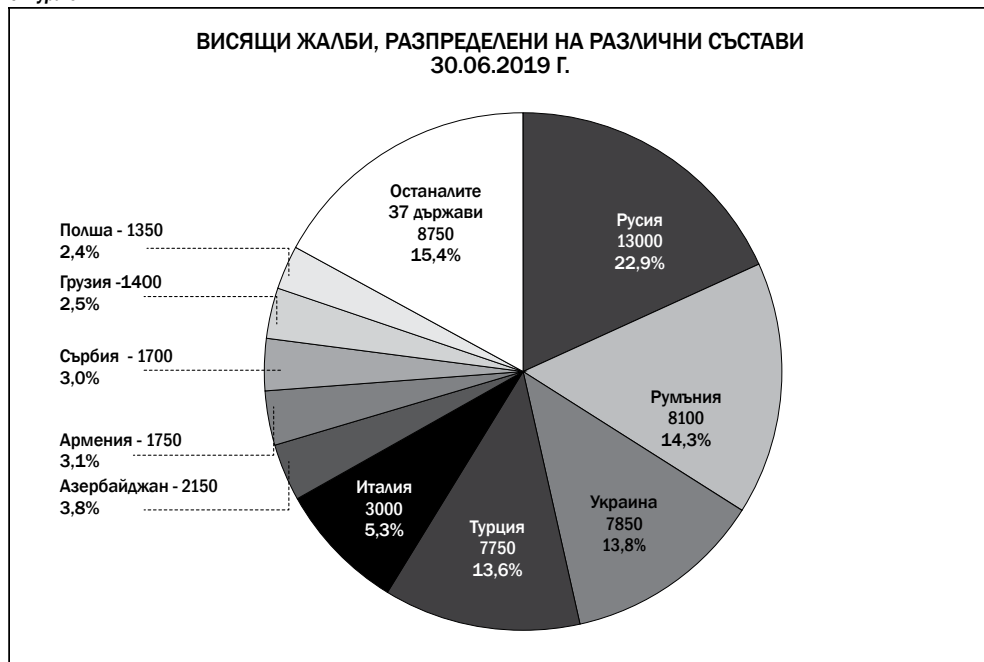


отмяна на съдебни актове;

- затруднения с призоваването и осигуряване явяването на обвиняеми;
- нарушени процесуални срокове за образуване и движение на делата;
- необосновано отлагане на делата, поради пропуски в подготовката в закрито заседание от съдиите;
- недобра организация на доказателствената дейност в процеса и неритмично насрочване на открити съдебни заседания;
- неспазване на предвидените от НПК срокове (чл. 308 и чл. 340 от НПК) за постановяване на съдебни актове;
- насрочване на откритите съдебни заседания през големи периоди от време;
- неспазване на установените срокове по ГПК (чл. 235, ал. 5 и чл. 316) и АПК (чл. 172, ал. 1) за обявяване на съдебното решение;
- несъобразяване на практиката на ЕСПЧ по прилагане на чл. 6 от ЕКЗПЧОС в частта и за приоритетно разглеждане на дела, представляващи особен интерес за страните.

Въпреки увеличението на броя на решенията срещу България, постановени през анализирания период, данните за висящите жалби пред различните състави на Съда показват, че България все пак не е сред държавите, срещу които се образуват най-много дела за нарушения на Конвенцията (фиг. 6). Най-много жалби, разпределени на различни състави, има срещу Русия, Румъния, Украйна и Турция. Три от държавите в първата десетка са държави членки на ЕС.

Фигура 6



[https://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_month\\_2019\\_BIL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2019_BIL.pdf)

\* Данните са отчетени към 30 юни 2019 г.

## По-важни изводи и препоръки:

1. Постановените от ЕСПЧ през изследвания период решения по същество, по които страна е България, са по-малко в сравнение с предходните два изследвани периода, но тези данни все още остават в рамките на средните стойности за годините след реформата в процедурата пред ЕСПЧ.

2. Отново се констатира голям брой дела, по които България е осъдена, за нарушения на чл. 6 от Конвенцията и различните проявления на правото на справедлив съдебен процес. Особено внимание следва да се обърне на зачестяващите случаи на нарушаване на презумпцията за невиновност от изявления на представители на органи на различните власти. Тенденцията за нарушаване на едни и същи норми в продължителни периоди от време говори за липса на ефективни реформи и адекватни мерки за преодоляване на недостатъците във функционирането на различни държавни органи, които водят до засягане на признатите от Конвенцията права. За съжаление, обезщетенията, които България е осъдена да заплаща на потърпевшите лица, също не са достатъчен мотив за промяна.

## VIII. Тема на броя: МЕДИЦИНСКИЯТ ДЕЛИКТ

### 1. Въведение и терминологични уточнения

**П**о време на извършване на хирургическа интервенция в тялото на пациент е забравено чуждо тяло, което впоследствие предизвиква сериозно влошаване на здравето.

Бебе се ражда с тежки физически увреждания в резултат на серия от неправилни действия и бездействия на медицинския екип, асистирал при раждането.

Семейство преживява стрес и страдание при новината, че техен близък, който е приет за болнично лечение, е починал. Ден по-късно се оказва, че е станала грешка при предаването на информацията и той е жив.

По време на медицинска интервенция в резултат на неправилно боравене с медицинска апаратура е причинено тежко изгаряне, довело до некроза и в крайна сметка до ампутация.

Тези и други подобни житейски примери обикновено се означават като лекарски грешки. Това популярно понятие обаче, макар и достъпно и лесно разбираемо, всъщност е неточно поне на няколко основания.

Първо, понятието *лекарска грешка* е твърде тясно и не може да обхване всички възможни проявления и хипотези. Противоправно увреждане на здравето в резултат на оказана медицинска помощ може да бъде причинено не само от лице с образование в специалност „Медицина“ и професионална квалификация „лекар“, но и от други медицински специалисти, каквито са например лицата с придобито висше образование в специалност „Дентална медицина“ или професионално направление „Здравни грижи“, а дори и от лица с отнето право да упражняват професията (например с наложено наказание заличаване от регистъра на колегията по реда на *Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална*

медицина). Наред с това, увреждане може да възникне не само от противоправни действия или бездействия на медицински специалисти, но и от неизправна медицинска апаратура, т.е. от самите свойства на вещта, а не от неправилната ѝ експлоатация, а също и от опасна инфраструктура в лечебното заведение<sup>1</sup>.

Второ, случаите на смърт или телесна повреда на пациент, които не са резултат от самото протичане на заболяването, а са причинени от неправилни действия или бездействия на медицински специалисти, дори и нецелени и недопускани от специалиста<sup>2</sup>, само в някои случаи може да се окачат като грешки. Думата *грешка* в Българския тълковен речник се определя едновременно като неправилност, неточност, но и като вина, простъпка. В юридическата наука обаче е прието, че понятието *грешка* има определен смисъл и обем. В наказателното право под *фактическата грешка* по смисъла на чл. 14 от Наказателния кодекс (НК) се разбира незнанието на фактите и обстоятелствата, които принадлежат към състава на престъплението, и е обстоятелство, което изключват както умисъла, така и при определени условия и непредпазливостта. Противоправно увреждане на здравето на пациент може да бъде причинено при наличие на различни форми на вината (типичната форма на вината все пак е небрежност), като в зависимост от изпълнението на различни фактически състави за поведението на медицинския специалист може да бъде ангажирана наказателна, административна, дисциплинарна или гражданска отговорност.

Със съзнанието за неговата ограниченост и с редица уговорки и разграничения понятието *лекарска грешка* се използва от някои автори<sup>3</sup>, от една страна, заради удобство и икономия, а от друга – за да се изследват и отграничат именно онези хипотези на несъзнателно (небрежно) причиняване на увреждане на здравето на пациент от медицински специалист при предоставяне на медицинска помощ.

<sup>1</sup> Вж. Шаркова М., „Медицинския деликт“, Център за обучение на адвокати „Кръстю Цончев“, 2018

<sup>2</sup> Вж. Илкова Р., Ефективност на съдебната система при решаване на дела, свързани с лекарски грешки и небрежност, Международен институт по здравеопазване и здравно осигуряване, с. 23

<sup>3</sup> Вж. Илкова Р., цит. съч.; Ставру С., Лекарската грешка. Гражданска отговорност на лекаря в практиката на ВКС, Гражданска колегия, Сиела, С., 2015

Така например *лекарската грешка* се определя като неправилно действие или бездействие, или съвкупност от такива, на медицински специалист, което се отразява негативно или би могло да се отрази негативно върху здравето на пациента като защитено от правото единство на телесна цялост, физиологично състояние и функциониране на съвкупността от тъкани, органи и системи на човешкото тяло във всеки един момент от неговото биологично съществуване, без това отрицателно изменение да е целено или допускано от специалиста<sup>4</sup>.

Според други автори *лекарската грешка* е „придобил гражданственост синоним на правната фигура на *лекарската небрежност – несъзнателно противоправно поведение на лекаря*“<sup>5</sup> при оказването на медицинска помощ. Тези автори правят също разграничение между понятията *медицинска помощ* и *медицинска услуга* в зависимост от това дали медицинската интервенция е с лечебна цел или с друга (напр. естетична) цел и именно на основата на такова разграничение те правят изводи за характера на правоотношението между лекар и пациент, съответно за вида на отговорността в случаите на увреждане. Провеждането на такова разграничение се критикува в литературата с аргумента, че едни и същи диагностично-лечебни процедури могат да се приложат както с лечебна, така и с козметична или естетична цел, но това не променя нито характера на правоотношението, нито качеството на лицето като пациент<sup>6</sup>. Следва да се има предвид и че за него няма законова опора. Така например в *Закона за дейностите по предоставяне на услуги* (§ 1 от Допълнителните разпоредби) медицински и здравни услуги са дефинирани като услуги, оказани от лица със специална професионална квалификация в сферата на здравеопазването на пациенти при оценка, поддържане или възстановяване състоянието на тяхното здраве, независимо дали са публични или частни и дали са предоставени чрез лечебно или здравно заведение. Понятието *медицинската помощ* е определено в *Закона за здравното осигуряване* като система от диагностични,

<sup>4</sup> Илкова Р., цит. съч.

<sup>5</sup> Ставру С., цит. съч.

<sup>6</sup> Шаркова М., цит. съч.

лечебни, рехабилитационни и профилактични дейности, осигурявани от медицински специалисти. Като в понятията за обем и обхват на медицинската помощ (§ 10 с 11) изрично се посочва, че тя обхваща предоставяните на пациента дейности, услуги и здравни стоки. Не могат да се извлекат достатъчно аргументи и от съдебната практика, която например по дела на пациенти срещу дентални лекари най-често приема, че се касае за случаи на договорна отговорност, произтичаща от неизпълнение на договор за дентални услуги, независимо че пациентът е потърсил дентална помощ с лечебна цел<sup>7</sup>.

Друго, също често използвано в юридическата литература понятие, е *медицински деликт*. Това понятие е с по-широко съдържание от лекарска грешка, доколкото позволява от него да бъдат обхванати всички хипотези на противоправно негативно въздействие върху здравето на пациент при предоставянето на медицинска помощ независимо дали то е причинено от лекар, друг медицински специалист или самото лечебно заведение, или произтича от медицинско изделие и апаратура. От друга страна, това понятие ясно насочва единствено към една от възможните видове отговорност, а именно гражданската отговорност за непозволено увреждане, и в този смисъл също в някаква степен е ограничително и поради това неточно.

Тези пороци са присъщи и на формулировката на настоящата тема, поради което, подобно на други автори, е задължително да се направят редица уточнения и уговорки. Изчерпателното и точно описание на изследвания проблем обаче страда от словесна разточителност, поради което все пак е предпочетено по-краткото, макар и несъвсем точно заглавие „Медицински деликт“.

Настоящото изследване се опитва да представи обобщено отговори на някои от основните правни въпроси, свързани с отговорността за противоправно и виновно причиняване на смърт или телесна повреда на пациент при предоставяне на медицинска помощ. Акцент в изследването е именно гражданската отговорност за непозволено увреждане на пациенти. С оглед пълнота обаче накратко ще бъде отделено внимание и на уредените в НК състави на престъпления

---

<sup>7</sup> Шаркова М., цит. съч, стр. 34

и преди всичко тези, свързани с непредпазливо причиняване на смърт или телесна повреда поради незнание или немарливо изпълнение на занятие или на друга правно регламентирана дейност, представляващи източник на повишена опасност (чл. 123 и 134 НК), на административнонаказателна отговорност и на дисциплинарната отговорност на медицинските специалисти към лечебното заведение, с което те са в трудово правоотношение.

## 2. Основни понятия

- Пациент

Централно понятие в разглежданата материя е понятието *пациент*, доколкото обект на изследване е не всяко неправомерно увреждане на друго, а само на лице, което има качеството пациент. То е определено в § 16 от Допълнителните разпоредби на *Закона за здравното осигуряване*. Съгласно легалната дефиниция пациент е физическо лице, което търси да получи или получава здравно обслужване в държава членка. Независимо от дискусията дали медицинската помощ представлява услуга, или това са две отделни понятия, няма спор в правната доктрина, че освен пациент, лицето, на което е причинено увреждане на здравето, има и качеството потребител и се ползва от пълния обем на защитата, предвидена в *Закона за защита на потребителите*.

- Медицински специалисти

От гледна точка на субекта на отговорността важно е понятието *медицински специалисти*. Определение на това понятие се съдържа в § 16 от Допълнителните разпоредби на *Закона за здравното осигуряване*. Според тази разпоредба *медицински специалисти* са лица, упражняващи медицинска професия по чл. 183, ал. 1 от *Закона за здравето*, а това са лица, притежаващи диплома за завършено висше образование по специалности от професионални направления „Медицина“, „Дентална медицина“, „Фармация“ и „Здравни грижи“. Легална дефиниция на понятието е предвидена и в *Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина* (§ 1 от Допълнителните разпоредби), в която като медицински специалисти са посочени лекари, лекари по дентална медицина, магистър-фармацевти,



медицински сестри, акушерки, медицински лаборанти, фелдшери и помощник-фармацевти (в изброяването обаче не са включени всички специалности от професионално направление „Здравни грижи“).

- *Лечебно заведение*

Доколкото в случаите на медицински деликт, настъпил при или по повод на предоставяне на медицинска помощ, гражданска отговорност при определени хипотези може да носи и *лечебното заведение*, това понятие също следва да бъде изяснено за целите на анализа. Съгласно разпоредбата на чл. 2 от *Закона за лечебните заведения* лечебните заведения са организационно обособени структури на функционален принцип, в които лекари или лекари по дентална медицина самостоятелно или с помощта на други медицински и немедицински специалисти осъществяват всички или някои от следните дейности:

- диагностика, лечение и рехабилитация на болни;
- наблюдение на бременни жени и оказване на родилна помощ;
- наблюдение на хронично болни и застрашени от заболяване лица;
- профилактика на болести и ранно откриване на заболявания;
- мерки за укрепване и опазване на здравето;
- трансплантация на органи, тъкани и клетки.

Лечебните заведения се разделят на различни видове в зависимост от това дали предоставят извънболнична или болнична помощ. *Лечебните заведения за извънболнична помощ* са амбулатории за първична медицинска помощ, амбулатории за специализирана медицинска помощ, самостоятелни медико-диагностични и медико-технически лаборатории и дентални центрове (чл. 8, ал. 1 ЗЛЗ). А *лечебните заведения за болнична помощ* могат да бъдат болница за активно лечение, болница за продължително лечение, болница за рехабилитация и болница за продължително лечение и рехабилитация (чл. 9, ал. 1 ЗЛЗ). Като лечебни заведения изрично (чл. 10 ЗЛЗ) са определени и центровете за спешна медицинска помощ, центровете за трансфузионна хематология, центровете за психично здраве, центровете за кожно-венерически заболявания, комплексните онкологични

центрове, домовете за медико-социални грижи за пълнолетни лица, центровете за комплексно обслужване на деца с увреждания и хронични заболявания, хосписите, диализните центрове и тъканните банки.

- *Медицинска помощ*

Както беше посочено по-горе, понятието *медицинска помощ* е определено в *Закона за здравното осигуряване* като система от диагностични, лечебни, рехабилитационни и профилактични дейности, осигурявани от медицински специалисти. Една от основните характеристики на медицинската помощ е нейното качество. За качество на *медицинската помощ* говори *Законът за здравето*, който в разпоредбата на чл. 81, ал. 2, т. 1 посочва качеството като един от основните принципи, въз основа на които се осъществява правото на достъпна медицинска помощ на гражданите. А съгласно разпоредбата на чл. 80 от *Закона* качеството на медицинската помощ се основава на медицински стандарти, утвърдени по реда на чл. 6, ал. 1 от *Закона за лечебните заведения*, и *Правилата за добра медицинска практика*, приети и утвърдени по реда на чл. 5, т. 4 от *Закона за съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина*.

Разпоредбата на чл. 81, ал. 2, т. 1 е критикувана в литературата, доколкото поставя качеството на медицинската помощ на една плоскост с изискванията за нейната своевременност и достатъчност<sup>8</sup>. Като аргумент се посочва, че Световната здравна организация определя своевременността и достатъчността (ефективността) като проявления (измерения) на качествената медицинска помощ, а не като самостоятелни белези на медицинската помощ, редом с качеството.

От наказателноправна гледна точка значение има понятието *правно регламентирана дейност, източник на повишена опасност*, каквато безспорно е предоставянето на медицинска помощ. Съдебната практика определя правно регламентираната дейност като такава, за упражняването на която се изискват специални знания или опитност по силата на нормативен акт, проверени и удостоверени по съответен ред, за упражняването на които лицето има съответно разрешение“

<sup>8</sup> Шаркова М., цит. съч, стр. 61

(Постановление 6 от 7.10.1969 г. на Пленума на Върховия съд, обявено за загубило сила с ППВС № 1/1983 г.). Такава дейност е източник на повишена опасност, когато и най-малкото незнание или немарливо изпълнение създава опасност за живота или за здравето на други лица.

- *Нежелано събитие*

Това понятие се използва като обобщение на случаите на неумишлено увреждане на пациента, изразяващо се в причиняване на смърт, телесна повреда или необходимост от допълнително лечение в болница, което не е свързано с развитието на заболяването му, а с цялостното медицинско обслужване.<sup>9</sup>

### 3. Релевантни правни актове

- *Международни правни актове*

Основно значение за международноправната закрила на правата на индивида във връзка и по повод оказването на медицинска помощ има *Конвенцията за защита на правата на човека и на човешкото достойнство във връзка с прилагането на постиженията на биологията и медицината: Конвенция за правата на човека и биомедицината* (ратифицирана със закон, приет от XXXIX Народно събрание на 26 февруари 2003 г., ДВ, бр. 21 от 2003 г., в сила за Република България от 1 август 2003 г.). Предмет и цел на Конвенцията е защитата на човешкия индивид, неговото достойнство и идентичност и гарантиране на зачитането на неговата неприкосновеност и на другите му права и основни свободи по отношение на прилагането на постиженията на биологията и медицината (чл. 1). Изрично е предвидено правото на всяко лице на равен достъп до здравни грижи с необходимото качество (чл. 3). Във връзка с професионалните стандарти при предоставянето на здравни грижи Конвенцията предвижда, че всяка интервенция, свързана със здравето, включително и научноизследователската дейност, следва да съблюдава професионалните правила и задължения, както и правилата за поведение, приложими в дадения случай (чл. 4). Специална глава е посветена на значението на съгласието при

<sup>9</sup> Вж. Шаркова М., цит. съч, стр. 1

подлагане на медицински интервенции и изискванията към неговата валидност. Чрез систематично тълкуване на разпоредбите може да се извлекат основните му характеристики – съзнателно, свободно изразено, информирано, предварително. Предвидено е и изключение от императивното изискване за предварително съгласие – в случаите на спешна и неизбежна от медицинска гледна точка интервенция в полза на здравето на заинтересованото лице.

Друг международноправен акт със значение в разглежданата материя е *Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи* и по-специално нейният чл. 8, закрепващ правото на зачитане на личния и семейния живот. Тази разпоредба има отношение към въпроса за съгласието на пациента и правото му да откаже лечение като проявление на правото на автономия на волята и именно в този контекст тя е била обект на разглеждане в немалко решения на Европейския съд по правата на човека.<sup>10</sup>

- *Национална правна уредба*

Националната правна уредба, имаща отношение към отговорността за противоправно причиняване на увреждане на здравето на пациент при или по повод оказване на медицинска помощ, е разпръсната в множество и с различна правна сила актове. Тук са посочени само някои от основните закони и подзаконови актове.

*Законът за здравето* закрепва правото на пациентите на достъпна медицинска помощ, както и принципите, на основата на които се осъществява това право. В специалната глава трета „Здравно обслужване“ законът последователно урежда

- изискванията относно осъществяването на медицинска помощ (това да става чрез прилагане на утвърдени от медицинската наука и практика методи и технологии, както и на основата на медицински стандарти и Правилата за добра медицинска практика);
- правата на пациентите и представителните организации, които ги защитават;

<sup>10</sup> По-подробно вж. Шаркова М., „Информираното съгласие при оказване на медицинска помощ на пациент (сравнителноправни аспекти)“, сп. „Адвокатски преглед“, 9/2018

- изискванията към съгласието на пациента;
- информацията, която задължително трябва да се предостави на пациента;
- случаите, когато отделни медицински дейности могат да се извършват без наличие на писмено информирано съгласие;
- задълженията на пациента;
- спецификите на медицинската помощ при спешни състояния.

Раздел IV на глава осма съдържа уредба на условията и реда за провеждане на медицински научни изследвания върху хора. Изрично е предвидена солидарна отговорност на ръководителя на медицинското научно изследване и останалите лица, участващи в изследователския екип, за причинените от тях неимуществени и имуществени вреди на участниците в резултат на въздействия, претърпени при провеждане на медицинското научно изследване. Ръководителят на медицинското научно изследване е длъжен да сключи застраховка, която да покрива отговорността му и отговорността на лицата, участващи в изследователския екип на изследването, за причинените неимуществени и имуществени вреди (чл. 201, ал. 1 и 2).

*Законът за здравното осигуряване* урежда обществените отношения, свързани със здравното осигуряване като дейност по набирането на здравноосигурителни вноски и премии, управлението на набраните средства и тяхното разходване за закупуване на здравни дейности, услуги и заплащане на стоки, предвидени в закона, в националните рамкови договори и в застрахователните договори. Законът урежда обхватът на медицинската помощ (раздел VI на глава втора), т.е. извършваните от изпълнителите конкретни видове профилактични, диагностични, лечебни, рехабилитационни дейности и услуги и видовете предоставяни здравни стоки, които се покриват напълно или частично от НЗОК или застрахователите, извършващи дейност по доброволно здравно осигуряване, както и условията и реда за осъществяване на медицинския контрол (глава четвърта).

Важно значение има и *Законът за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина*. В неговия предмет на регули-

ране се включват освен устройството, организацията и дейността на съсловните организации на лекарите и лекарите по дентална медицина (Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз), така и условията за упражняване на лекарската и денталната професия и отговорността за нарушаване на професионалната етика. Законът урежда правомощието на съсловните организации да изготвят и приемат правила за добра медицинска практика, които след това се утвърждават от министъра на здравеопазването, както и кодекси за професионална етика. Предвидена е и тяхната административнонаказваща функция спрямо членовете им. Уредени са нарушенията и наказанията за лекарите и лекарите по дентална медицина.

*Законът за лечебните заведения* е устройственият закон на системата на здравеопазване. Той урежда устройството и дейността на лечебните заведения в Република България – видовете лечебни заведения, тяхното създаване, процедурата за регистрация и за издаване на разрешение за извършване на дейност, тяхната структура, управление и финансиране, условията и реда за тяхното закриване, преобразуване и приватизация. Интерес от гледна точка на настоящата тема представлява новата глава първа „а“, посветена на контрола на лечебните заведения, на медицинските дейности и на качеството на медицинската помощ, осъществяван от Изпълнителна агенция „Медицински надзор“.

Когато на разглеждане се поставя въпросът за отговорността на медицинските специалисти и лечебните заведения за нанасяне на вреди на пациент при или във връзка с оказана медицинска помощ, безспорно релевантност имат общите актове, уреждащи отделните видове отговорност и процесуалния ред за тяхното осъществяване:

- *Законът за задълженията и договорите*, който съдържа основната уредба на деликтната и договорната отговорност;
- *Кодексът на труда*, който урежда ограничената имуществена отговорност на работника или служителя за вреди, причинени на работодателя при или по повод изпълнение на трудовите му задължения;
- *Законът за защита на потребителите* (доколкото пациентът има и

качеството потребител), който урежда безвиновната (стриктна) отговорност на производителя, вносителя, дистрибутора и търговеца;

- *Наказателният кодекс*, съдържащ уредба на съставите на престъпленията, свързани с причиняване на смърт или телесна повреда поради незнание или немарливо изпълнение на занятие или на друга правно регламентирана дейност, представляващи източник на повишена опасност;
- *Гражданският процесуален кодекс*, респективно *Наказателно-процесуалният кодекс*, които уреждат процесуалния ред за реализиране на гражданската и наказателната отговорност.

В областта за здравеопазването действат и огромен брой подзаконовни актове. За нуждите на това изследване следва да се посочат, на първо място, т.нар. *медицински стандарти* по отделни медицински специалности. Медицинските стандарти се приемат с наредби на министъра на здравеопазването и следва да служат като критерий за качество на оказваната медицинска помощ и за осигуряване защита на правата на пациента. Съгласно разпоредбата на чл. 6а от Закона за лечебните заведения медицинските стандарти определят минималните задължителни изисквания към структурите за осъществяване на дейностите по определени медицински специалности или изпълнение на отделни медицински дейности за осигуряване на качествена профилактика, диагностика, лечение, рехабилитация и здравни грижи за пациента. По-конкретно те съдържат изискванията към лицата и структурите, осъществяващи професионална дейност по медицинската специалност или дейност, обект на регулиране, и критерии за качество на изпълняваните дейности. Следва да се има предвид, че доколкото представляват подзаконовни нормативни актове, медицинските стандарти подлежат и често биват оспорвани относно тяхната законосъобразност. Към момента има немало медицински специалности и дейности, за които няма действащ медицински стандарт поради отмяната на наредбата от Върховния административен съд.

На следващо място, следва да се споменат и *Правилата на добра лекарска практика*, респ. *Правилата на добра зъболекарска практика*, които се изготвят и приемат от Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз и подлежат на утвърждаване от министъра на

здравеопазването. Правилата включват система от насоки и принципи, които описват професионалните ценности, знания, умения и поведение, които лекарите и лекарите по дентална медицина може да прилагат в съответствие с опита си и професионалната си преценка, както и специални правила, свързани с медицински практики, клинични насоки, консенсуси, основани на доказателства, препоръки и правила за профилактика, диагностика и лечение, които създават условия за възможно най-добър изход от заболяването (чл. 5, ал. 2 от Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина). Правилата за добра медицинска практика са определени като критерий за качеството на медицинската помощ съгласно разпоредбите на чл. 46, ал. 2 от Закона за здравето и чл. 80 от Закона за здравето.

Доколкото определят стандарта за професионално етично поведение на медицинските специалисти, особена важност имат *кодексите за професионална етика* на лекарите и на лекарите по дентална медицина. Правилата на кодексите за професионална етика са задължителни за медицинските специалисти в отношенията им с пациентите и техните близки и неспазването им е основание за носене на отговорност, която се прилага от Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз.

Не на последно място, трябва да се споменат и *националните рамкови договори*, сключвани между НЗОК и Българския лекарски съюз, съответно Българския зъболекарски съюз. Националните рамкови договори уреждат условията, на които трябва да отговарят изпълнителите на медицинска помощ, отделните видове медицинска помощ, която се заплаща от НЗОК, условията и реда за оказване на тази помощ, критерии за качество и достъпност на помощта, включително конкретни индикатори за оценка на качеството на лечението на пациентите.

#### **4. Гражданска отговорност за причиняване на вреди на пациента при и във връзка с оказване на медицинска помощ**

- *Характер на отговорността*

В правната теория като че ли няма спор, че гражданската отговорност



за причиняване на вреди на пациент при и във връзка с оказване на медицинска помощ, е деликтна, т.е. тя няма основание в неизпълнение на договорно задължение, а в неизпълнение на друга императивна правна норма, водещо до засягане на защитено от правото благо, каквито представляват животът и здравето на човека. Различно е обаче мнението на авторите по въпроса дали между лекаря и пациента се сключва договор, като от отговора на този въпрос по необходимост следва и допускането или отхвърлянето на възможността при определени условия отговорността на лекаря да бъде договорна.

Според някои автори<sup>11</sup> отношенията лекар – пациент не се основават на договор, а на нормите на закона, който урежда императивно режима на предоставяне на медицинска помощ. Наличието на договор не е изключено, но той добавя само *„допълнителен пласт в отношенията между лекаря и пациента“*. Именно в рамките на този допълнителен пласт биха могли да се прилагат правилата на договорната отговорност, доколкото те не противоречат на императивните норми на закона. Договорното правоотношение обаче има вторичен характер. Даването на информирано съгласие не е равносилно на сключване на договор и уредбата на правата и задълженията на лекарите и пациентите не е част от задължителното съдържание на договора. В конкуренцията между деликтна и договорна отговорност предимство има отговорността за непозволено увреждане.

Други автори<sup>12</sup> застъпват становището, че в основата на отношенията между лекар и пациент винаги стои договор, наричан от тях *договор за лечение* или *договор за медицинско обслужване*. Този договор не е изрично предвиден в законодателството, въпреки че притежава някои от белезите на договор за изработка. Според тези автори договорът за лечение е вид договор за услуга, който няма изрична уредба в българското право (но съществуването на който не се оспорва в правната доктрина), а се сключва по силата на свободата на договаряне. Договорът между лекар и пациент е двустранен, консенсуален, възмезден, неформален (сключва се най-често в устна форма). Лекарят дължи поведение, което отговаря на определен стандарт, а не резултат – пациентът може и да

<sup>11</sup> Ставру С., цит. съч, стр. 23

<sup>12</sup> Голева П., Договор за лечение, на <http://gramada.org/договор-за-лечение>; Шаркова М., цит. съч, стр. 35

не се излекува, но това не означава, че е налице неизпълнение на договора. Като момент на сключване на договора поддръжниците на това мнение определят регистрирането на лицето като пациент, което в съответствие с разпоредбата на чл. 84, ал. 2 от Закона за здравето става с неговото информирано съгласие.

Ако отношенията между лекар и пациент винаги се уреждат с договор, основателно се поставя въпросът какво се случва, когато пациентът е в състояние, което не му позволява да изрази съгласие за сключването му. В този случай според авторите медицинската помощ се оказва при условията на чл. 61 и 62 ЗЗД – водене на чужда работа без пълномощие. Всъщност тази хипотеза има твърде тясно приложно поле, тъй като българското законодателство е рестриктивно по отношение на възможността медицинската помощ да се оказва без наличие на информирано съгласие – това се допуска само когато непосредствено е застрашен животът на пациента и физическото или психичното му състояние не позволяват изразяване на информирано съгласие, а е невъзможно да се получи своевременно съгласие от родител, настойник или попечител, респективно на лицето, на което са възложени грижите, или от друго лице, което законът е предвидил, че може да даде съгласие вместо пациента. Извън тази хипотеза законът изрично предвижда, че медицинска помощ против волята на пациента може да бъде оказвана само в случаи, определени със закон (например при прилагане на принудителни медицински мерки по смисъла на Наказателния кодекс).

В литература е изследван и въпросът може ли лекар да откаже да сключи договор за лечение с пациент<sup>13</sup>. Докато при пациентът правото на отказ от лечение е проявление на принципа за автономия на волята и е част от правото на зачитане на личния живот, по отношение на медицинските специалисти и лечебните заведения свободата на договаряне по-често е силно ограничена от императивни норми на закона. Така например съгласно разпоредбата на чл. 100, ал. 2 от Закона за здравето всяко лечебно заведение е длъжно да извърши възможния обем медицински дейности при пациент в спешно състояние независимо от неговото гражданство, адрес или здравноосигурителен статут. Като такъв

<sup>13</sup> Шаркова М., цит. съч, стр. 37

пример авторите сочат и хипотезата на здравноосигурено лице, което потърси медицинска помощ от лекар, работещ в лечебно заведение за първична извънболнична помощ, сключило договор с НЗОК, макар да не се намира в спешно състояние (арг. от чл. 35, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване).

Тезата, че отношенията между лекар и пациент винаги се основават на договор, но отговорността на медицинския специалист много рядко има основания си в неизпълнение на договорно задължение, повдига доста въпроси. Един от най-важните е въпросът за конкуренцията между деликтна и договорна отговорност – в кои случаи при причиняване на вреди на пациент при или по повод извършена медицинска интервенция отговорността ще е за непозволено увреждане и в кои на договорно основание.

При авторите, които споделят разбирането, че в отношенията лекар – пациент не е необходим договор и оказването на медицинската помощ представлява изпълнение на законово, а не на договорно задължение, решението на този въпрос е относително просто и ясно. Страните могат да договарят само над и извън императивно предвиденото от закона („в пукнатините“ на административноправната уредба или извън нейния предмет<sup>14</sup>) и само в това тясно поле, отредено за свободата на договаряне, може да се прилагат правилата на договорната отговорност. Позовавайки се на отделни съдебни решения, тези автори обобщават, че практическата приложимост на договорната отговорност е преди всичко по отношение на вреди, причинени в резултат на предприети интервенции, с които се търси постигане на конкретен козметичен или естетически резултат.

По-сложно се поставя въпросът, ако се възприеме становището, че в основата на отношението между пациент и медицински специалист винаги стои договор. В правната литература подробно са изяснени разликите между деликтна и гражданска отговорност и фактическите състави, от които те възникват. В теорията се поддържа становището, че договорната и деликтната отговорност по-скоро не се поглъщат, тъй като няма припокриване на техния фактически състав, поради което

<sup>14</sup> Ставру С., цит. съч, стр. 109

въпросът за конкуренцията между тях се поставя много рядко<sup>15</sup>. При договорната отговорност неблагоприятните последици се състоят в неосъществяване на очаквана, желана, дължима промяна в правната сфера на лицето, в накърняване на неговия позитивен интерес. Напротив, при деликтната отговорност се засяга негативният интерес на лицето – интересът му от запазване на статуквото, от ненастъпване на нежелани, отрицателни изменения в правната му сфера<sup>16</sup>. Именно различният интерес, чието удовлетворение се търси чрез гражданската отговорност, определя вида на отговорността. Все пак в някои случаи е възможно даден фактически състав да може да се подведе едновременно под уредбата на договорното неизпълнение и под правилата на неправомерното увреждане, т.е. налице е припокриване на фактическите състави на договорната и деликтната отговорност. В този случай, макар че не е уредено изрично, правната теория и съдебната практика приемат, че в конкуренцията на двата вида отговорност договорната отговорност изключва деликтната, доколкото уредбата на деликта се отнася към уредбата на договорното неизпълнение като *lex generalis* и *lex specialis*<sup>17</sup>.

При това положение, ако се възприеме тезата, че при оказването на медицинска помощ между лекар и пациент винаги има сключен договор, следва много по-добре да се обоснове възприетият от авторите (а и от преобладаващата съдебната практика) принцип за водещия характер на деликтната отговорност, който се явява отклонение от общото правило при конкуренция на двата вида отговорност.

- *Носител на отговорността. Регресни искове*

Общото правило е, че субект на гражданската отговорност при неправомерно увреждане е лицето, което със своето противоправно поведение (най-често действие, но е възможно и бездействие) е засегнало чуждо защитено от правото благо и при наличие на останалите предпоставки е осъществило фактическия състав на деликта (чл. 45 ЗЗД). В разглеждания в това изследване случай това ще е медицинското лице, което е извършило медицинската интервенция и е причинило смърт

<sup>15</sup> Калайджиев А., *Облигационно право- обща част*, седмо издание, Сиби, С, 2016, стр. 427

<sup>16</sup> Конов Т., *Подбрани съчинения*, Сиела, С., 2010, Основание на гражданската отговорност, стр. 44 – 46

<sup>17</sup> Таков К., *Обзор на деликтното право в Република България*, *Yearbook Insurance and Tort Law, European Tort Law 2005*, абз. 13

или увреждане на здравето на пациент.

Много по-често в практиката обаче увреденото лице насочва своята претенция не към медицинския специалист като непосредствен извършител, а или само към лечебното заведение, в което той работи, или към лечебното заведение и медицинския специалист при условия на субективно съединени искове<sup>18</sup>. Лечебното заведение носи отговорност, доколкото е възложило работата на медицинския специалист (чл. 49 ЗЗД), т.е. той се намира с лечебното заведение в гражданско или в трудово правоотношение и е причинил увреждането при или по повод изпълнението на възложената работа. Тази отговорност е гаранционна и не замества отговорността на непосредствения извършител, но дава допълнителна възможност за удовлетворяване на претенцията на кредитора. Отговорността на лечебното заведение е и вторична, тя е отговорност за чужди действия и е възможна само ако друго лице със своето поведение е осъществило общия състав на деликта. Вината на лечебното заведение е ирелевантна и не е основание на неговата отговорност, но вината на непосредствения извършител следва задължително да е налице<sup>19</sup>. Приема се, че лечебното заведение ще носи отговорност дори да не установи кое конкретно медицинско лице виновно е причинило увреждането.

В определени случаи лечебното заведение може да бъде субект и на безвиновна (стриктна) отговорност (по чл. 50 ЗЗД), доколкото вредата е произлязла от вещи – напр. от неизправна медицинска апаратура или дефектни медицински изделия.

Интересен е въпросът дали когато към гражданска отговорност за причиненото от медицинската интервенция увреждане са привлечени едновременно медицинският специалист и лечебното заведение, те са солидарни длъжници. В правната теория и в съдебната практика са изложени различни становища. Според някои автори при съединяване на искове, насочени срещу две лечебни заведения или срещу лечебно заведение и лекар, отговорността на ответниците е солидарна<sup>20</sup>. Според тях въпросът за солидарността е отделен и различен от въпроса

<sup>18</sup> Шаркова М., цит. съч., стр. 148

<sup>19</sup> Вж. Таков К., цит. съч., абз. 25 – 28 и Голева П., „За отговорността на лекаря спрямо увредения пациент и спрямо лечебното заведение – негов работодател“, в <http://gramada.org/за-отговорността-на-лекаря/>

<sup>20</sup> Шаркова М., цит. съч., стр. 149

за правото на регрес на платилия длъжник и отговорът на единия въпрос не предпоставя изводите за другия. Тази теза се споделя и в преобладаващата част от съдебната практика.

Въпреки безспорните предимства (най-вече за кредитора) на горната теза следва да се има предвид, че в литературата се застъпва и друго становище. Според неговите поддръжници<sup>21</sup> отговорността между лекаря и лечебното заведение не е солидарна. Солидарност възниква само по силата на закона или от договор, т.е. ако е предвидена в специална норма (както е направено напр. в разпоредбите на чл. 50 и чл. 53 ЗЗД) или ако е уговорена между страните. В разглежданата хипотеза не е налице нито едно от тези условия. В правната доктрина във връзка с положението на длъжника по чл. 45 и този по чл. 49 ЗЗД се използва понятието *неистинска солидарност*<sup>22</sup> – обединяващо примери, при които няколко длъжници дължат на общ кредитор една и съща по стойност или по предмет престация и кредиторът може да претендира дължимото от всеки от тях, но има право да го получи само веднъж. Но както отношенията между всеки от длъжниците и кредитора, така и вътрешните отношения между длъжниците не се уреждат по правилата на солидарността. Така например лицето, което отговаря за вреди, причинени виновно от друго, има иск против него за това, което е платил, а не само са частта, която се припада на виновното лице съобразно вътрешните отношения (чл. 54 ЗЗД).

Дейността на медицинския специалист, най-общо казано, би могла да бъде осъществявана по три начина – самостоятелно, по граждански договор с лечебно заведение и по трудово правоотношение. В зависимост от това отговорът на поставените по-горе въпроси ще бъде различен. Ако лекарят работи самостоятелно, проблемът не се поставя, тъй като, ако в резултат на оказана медицинска помощ настъпят вреди за пациента, лекарят ще отговаря по чл. 45 ЗЗД като непосредствен извършител. Ако лекарят упражнява професията си по възлагане от лечебно заведение, при противоправно причиняване на смърт или телесна повреда на пациент по време или във връзка с извършена

<sup>21</sup> Голева П., пак там

<sup>22</sup> Вж. Калайджиев А, цит съч., стр. 600-601, Таков К., цит съч., абз. 112 – 114

медицинска интервенция, отговорност за вреди ще носи както лекарят (на основание чл. 45 ЗЗД), така и лечебното заведение (на основание чл. 49 ЗЗД). В случая, тъй като отговорността на лечебното заведение е гаранционна, ако то плати на кредитора, ще има право на регресен иск срещу лекаря за целия размер на престацията. Ако лекарят е сключил трудов договор с лечебно заведение, лекарят отговаря пред лечебното заведение за вредите, които е понесло, плащайки обезщетение на пациента, но неговата имуществена отговорност е ограничена – тя е по чл. 203 от Кодекса на труда, а не по чл. 54 ЗЗД (последното като че ли се подкрепя от съдебната практика). Тези правила важат само ако вредата е причинена от лекаря по небрежност. В този случай той отговаря в размер на вредата, но не повече от уговореното месечно трудово възнаграждение, а ако той е ръководител – отговорността е в размер на вредата, но не повече от трикратния размер на уговореното месечно трудово възнаграждение. Когато вредата е причинена умишлено или в резултат на престъпление, отговорността за нея ще се определя по общия гражданскоправен ред.

Съществува спор в правната доктрина кой е субектът на отговорността, когато работата е възложена на медицинския специалист по трудово правоотношение и той причини вреди на пациент. Част от авторите<sup>23</sup> споделят разбирането, че гражданска отговорност за вреди към пациента носи само лечебното заведение в качеството му на работодател, а медицинският специалист носи само ограничена имуществена отговорност в размерите, предвидени в Кодекса на труд. Аргументи за този извод се черпят от общите принципи, свързани с изпълнението на работа по трудово правоотношение и статута на работника/служителя. Едно от тези правила е, че работата се извършва на риск на работодателя, а ограничената имуществена отговорност е част от закрилата (в по-общ смисъл), която законът предвижда за работниците и служителите.

Както беше посочено по-горе, това становище не се подкрепя от съдебната практика. Становището, което преобладаващо се застъпва в съдебните решения, е, че отговорността между лекаря и лечебното

<sup>23</sup> Голева П., цит. съч.

заведение спрямо пациента е солидарна, но във вътрешните им отношения лекарят носи ограничена имуществена отговорност към лечебното заведение в размерите, предвидени в Кодекса на труда.

• *Фактически състав на медицинския деликт*

В правната доктрина традиционно се приема, че фактическият състав на непозволеното увреждане включва пет елемента – четири обективни (деяние, противоправност, причинна връзка и вреда) и един субективен – вината. Тези предпоставки са необходими и с оглед реализиране на отговорността за медицински деликт.

Първият елемент от фактическия състав е *деянието*, разбираемо като човешко поведение, извършвано под контрола на съзнанието. Най-често деянието при непозволеното увреждане се изразява в активно действие, но в някои случаи може да се осъществи и като противоправно бездействие, а също и като поредица от действия или от действия и бездействия, които в съвкупност причиняват вредоносния резултат.

Характерно за деянието в областта на медицинския деликт е, че професията на медицинските специалисти е високорискова и е източник на повишена опасност. Извършването на медицински интервенции и оказването на медицинска помощ често по дефиниция е свързана с накърняване на телесната неприкосновеност на пациента. Наред с това, настъпилите усложнения или увреждане на здравето биха могли да бъдат резултат от естествения ход на протичане на заболяването и да зависят от индивидуалните особености на всеки пациент, без да могат да бъдат предвидени и предотвратени (т.нар. случайни събития)<sup>24</sup>. Поради това дали дадено увреждане се дължи на противоправно и виновно поведение на лекаря, или представлява случайно събитие, следва да се преценява конкретно.

*Противоправността* на деянието е елемент от фактическия състав, който не се съдържа изрично в генералната клауза на чл. 45 ЗЗД, но чиято необходимост не се поставя под съмнение в правната теория. Относно същността на противоправността са изложени разнообразни становища, които няма да бъдат изброявани. За нуждите на

<sup>24</sup> Вж. Шаркова М. цит. съч., стр. 46 – 47



изследването се приема, че деянието е противоправно, когато нарушава конкретна императивна правна норма, описваща модел на правомерно поведение. Този формален подход страда от недостатъци, които се очертават особено релефно в областта на медицинския деликт – например в случаите, когато няма действащи медицински стандарти, спрямо които да се съпостави качеството на оказаната медицинска помощ (било защото не са издадени, било защото са отменени като незаконосъобразни).

Както беше посочено по-горе, тъй като професията на медицинските специалисти е високорискова, тя е обект на сериозна правна регулация. Всяко поведение в нарушение на предвидените императивни норми и стандарти за оказване на медицинска помощ би било противоправно. В литература са описани различни видове противоправни деяния, които биха могли да бъдат обобщени по следния начин:

- Действие в противоречие с утвърдените от медицинската наука и практика методи и технологии (арг. от чл. 79, ал. 1 от Закона за здравето). Кой са тези утвърдени методи и технологии, е спорно в литературата. Няма и легално определение на това понятие. Според част от авторите те се съдържат в учебниците, практически и научни ръководства в съответната област на медицината и се установяват от експерти.<sup>25</sup> Според други стандартът на грижата, която трябва да положат, е различен за общопрактикуващите лекари и за лекарите със специалност, като първите трябва да познават методите, описани в статии, публикувани в местни специализирани издания, а вторите – и публикациите в чуждестранни научни издания<sup>26</sup>. Трета група автори смятат, че утвърдените методи и технологии се съдържат в медицински-те стандарти и правилата за добра медицинска практика<sup>27</sup>.

- Действие в противоречие с утвърдените медицински стандарти и с правилата за добра медицинска практика, доколкото, както беше посочено по-горе, медицинските стандарти и правилата за добра медицинска практика съдържат критерии за качество на медицинската помощ.

<sup>25</sup> Ставру С, цит.съч., стр. 44

<sup>26</sup> Голева П., Томова-Куцарова О., Гражданската и административната отговорност в здравеопазването. Приложен коментар. Анализ на съдебната практика, С., 2012, стр. 117

<sup>27</sup> Шаркова М. цит. съч., стр. 54

• *Противоречие с принципите за качество, своевременност и достатъчност на медицинската помощ, предвидени в чл. 81, ал. 2, т. 1 от Закона за здравето.* Както беше посочено по-горе, тази разпоредба би могла да бъде критикувана, доколкото качеството на медицинската помощ включва и нейната своевременност и достатъчност. Но докато по отношение на качеството с по-голяма доза убедителност може да се твърди, че законът предвижда стандартите, спрямо които се прави преценката, то за *своевременност и достатъчност* не са уредени критерии. При липса на формален критерий би могло да се помисли в тези случаи да се прилага общоприетият абстрактен стандарт за правомерно поведение в гражданското право „*грижата на добрия стопанин*“, в случая грижата на добрия лекар (чл. 63 ЗЗД).

• *Нарушаване на предвидените от закона права на пациентите.* На първо място, това може да бъде *правото на пациента да изрази информирано съгласие*<sup>28</sup> – когато не е получено информирано съгласие, съгласието не е дадено по предвидения ред или извършената интервенция е извън даденото съгласие или въпреки изразеното несъгласие, медицинската помощ се предоставя на риск на лекаря и той носи отговорност за всички усложнения и неблагоприятни последици, независимо че те биха могли да бъдат свързани със самото протичане на лечението. Основното правно значение на института на информираното съгласие е да прехвърли риска от извършената медицинска интервенция върху пациента (разбира се, наличието на валидно информирано съгласие не може да екскулпира лекаря, ако поведението му е противоправно)<sup>29</sup>. За да се случи това обаче, пациентът трябва да получи от лекаря определена информация, на чиято основа би могъл да направи избор, както и съгласието да е валидно – да е дадено от лице, което може да направи такова волеизявление, в подходящия момент и в изискуемата форма. Съгласно чл. 88, ал. 1 от Закона за здравето за получаване на информирано съгласие лекуващият лекар следва да предостави на пациента (респективно на другите лица, които могат да изразят съгласие) определена медицинска информация, свързана с: диагнозата и характера на заболяването; описание на целите и естеството на

<sup>28</sup> Подробно за информираното съгласие вж. Шаркова М., „Информираното съгласие при оказване на медицинска помощ на пациент (сравнителноправни аспекти)“, сп. „Адвокатски преглед“, 9/2018

<sup>29</sup> Ставру С., цит. съч., стр. 65, Шаркова М., цит. съч., стр. 71

лечението, разумните алтернативи, очакваните резултати и прогнозата; потенциалните рискове, свързани с предлаганите диагностично-лечебни методи, включително страничните ефекти и нежеланите лекарствени реакции, болка и други неудобства; вероятността за благоприятно повлияване, риска за здравето при прилагане на други методи на лечение или при отказ от лечение. Разпоредбата на чл. 92, ал. 1 от Закона за здравето също предвижда категории информация, която трябва да бъде предоставена на пациента. Тя частично припокрива информацията, посочена в чл. 88, ал. 1, и се отнася до: здравословното му състояние и необходимостта от лечение; заболяването и неговата прогноза; планираните профилактични, диагностични, лечебни и рехабилитационни дейности, както и рисковете, свързани с тях; диагностичните и терапевтичните алтернативи; името, длъжността и специалността на лицата, които участват в диагностично-лечебния процес. Пациентът има право да откаже да получава определена информация, както и да упълномощи лице, което да бъде информирано вместо него. За да е валидно, информираното съгласие трябва да е дадено от пациента лично или чрез изчерпателно посочените в закона лица (родител, настойник, попечител, лице, на което са възложени грижите за детето, или лице, определено от съда, но не например съпруг на пациента). Информиранието съгласие на пациента трябва да е получено преди оказването на медицинската помощ, поради което *Законът за здравето* изисква информацията да се предоставя своевременно. То е конкретно и се отнася до отделна медицинска интервенция. Поначало законът не поставя изискване за форма на информираното съгласие, поради което то може да бъде дадено и устно. Само в определени, изрично посочени от закона случаи, както информация, която се предоставя на пациента, така и неговото съгласие се предоставят в писмена форма – при хирургични интервенции, обща анестезия, инвазивни и други диагностични и терапевтични методи, които водят до повишен риск за живота и здравето на пациента или до временна промяна в съзнанието му.

На следващо място, нарушението може да засяга *правото на сигурност и безопасност на диагностичните и лечебните процедури*, уредено в разпоредбата на чл. 86, ал. 1, т. 10 от Закона за здравето. Това нарушение може да се изрази в различни противоправни

деяния – неправилно използване на медицинска апаратура или използване на неизправна апаратура (разликата се състои в това дали вредата е резултат от свойствата на самата вещь или от неправилната ѝ експлоатация – в първия случай отговорността ще е по чл. 50 ЗЗД), невземане на адекватни мерки за обезпечаване на безопасността на инфраструктурата на лечебното заведение или за недопускане на вътреболнични инфекции.

Не на последно място, може да се касае за нарушение на правото на пациента да бъдат предотвратени болката и страданието по време на лечението му, доколкото това е възможно (чл. 86, ал. 1, т. 12 от Закона за здравето).

• *Нарушение на правилата на Кодекса за професионална етика.* Правомерността на поведението на лекарите се преценява не само от гледна точка на спазването на критериите за качество на медицинската помощ, в това число за нейната своевременност и достатъчност, но и от гледна точка на определен етичен стандарт. Общоприето е разбирането, че дори когато от медицинска гледна точка не е налице противоправно деяния, лекарят носи отговорност, когато не е изпълнил задължението си за хуманно и добронамерено отношение към пациентите и техните близки, изразяващо разбиране и съчувствие към тяхната уязвимост и болка.

Съгласно разпоредбата на чл. 190, ал. 1 от Закона за здравето лицата, упражняващи медицинска професия, имат право на свобода на действия и решения съобразно своята професионална квалификация, медицинските стандарти и медицинската етика. Кодексите за професионална етика се изготвят от Българския лекарски съюз, респективно Българския зъболекарския съюз, които осъществяват и контрола за спазването им. Неспазването на правилата на Кодекса за професионална етика е основание за налагане на предвидените в *Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина* наказания. Изрично е предвидено, че отговорността по реда на този закон не отменя търсенето на наказателна, гражданска или дисциплинарна отговорност (чл. 42, ал. 1).

Следващият задължителен елемент от фактическия състав на медицинския деликт е *вредата, причинена от противоправното дея-*

ние, разбираана като неправомерно засягане на защитено от правото благо. Вредата е не само предпоставка (основание) на гражданската отговорност, но определя и нейния размер<sup>30</sup>. При медицинския деликт вредите може да се изразяват в смърт, по-леко и по-тежко увреждане на здравето или в причиняване на болки и страдания. На обезщетяване при отговорността за непозволено увреждане подлежат всички вреди, които са в причинна връзка с противоправното деяние – както имуществените, така и неимуществените. Преобладаващо мнение е, че в института на гражданската отговорност не подлежат на обезщетяване бъдещи вреди. Това правило обаче не е абсолютно. Правната теория и съдебната практика признават възможността за обезщетяване и на настъпилото по-късно допълнително увреждане на здравето или влошаване на състоянието на лицето (ексцес), ако то също стои в пряка и непосредствена причинна връзка с противоправното деяние (няма прекъсване на причинно-следствения процес) и вредите са могли да бъдат предвидени (предвидимостта на вредите не е необходимо, когато вредата е причинена умишлено или при груба небрежност – арг. от чл. 82 ЗЗД, който по аналогия се прилага и за непозволеното увреждане).

Интересни въпроси поставя обезщетението за неимуществени вреди. Един от тях е свързан с кръга на лицата, които имат право на обезщетение за неимуществени вреди. Поначало право на обезщетение има само увреденото лице, а вредите, понесени от неговите близки, могат да се вземат предвид при определяне на неговия размер<sup>31</sup>. Задължителната съдебна практика все пак винаги е приемала, че изчерпателно определен, тесен кръг от лица са легитимирани да получат обезщетение за неимуществени вреди, претърпени в резултат на смъртта на техен близък. *Тълкувателно решение № 1 от 21.06.2018 г. по тълк. д. № 1/2016 г., ОСНГТК на ВКС разширява този кръг, като към вече посочените в Постановление № 4 от 25.05.1961 г. и Постановление № 5 от 24. 11.1969 г. на Пленума на Върховния съд лица (низходящите, възходящите, съпруга, отглежданото, но неосиновено дете, съответно отглежданият го, както и лицето, което е съжителствало на съпругески*

<sup>30</sup> Калайджиев А., цит. съч., стр. 430

<sup>31</sup> Вж. Ставру С., цит. съч., стр. 74

начала с починалия, без да е бил сключен брак, ако това съжителство не съставлява престъпление и не противоречи на правилата на морала) добавя и всяко друго лице, което е създадо трайна и дълбока емоционална връзка с починалия и търпи от неговата смърт продължителни болки и страдания, които в конкретния случай е справедливо да бъдат обезщетени съгласно чл. 52 ЗЗД. Обезщетение в последния случай може да се присъди по изключение и доказани особено близка връзка с починалия и действително претърпени от смъртта му вреди. Върховните съдии очертават и примерни категории лица, които житейски биха могли да са създали такива трайна и силна емоционална връзка с починалия – баби и дядовци, внуци, братя и сестри, в това число лица извън близкия родствен и семеен кръг на починалия, ако докажат, че са изградили с починалия „особено близка и трайна житейска връзка и търпят значителни морални болки и страдания от неговата загуба с продължително проявление във времето“. Тази широка и абстрактна формула важи обаче само за обезщетенията в гражданското право. В наказателния процес право на обезщетение имат малко по-широк, но все пак изчерпателно определен кръг от лица – към досега предвидените Тълкувателното решение добавя братята и сестрите на починалия, както и неговите низходящи и възходящи от втора степен.

За да подлежат на обезщетение, вредите трябва да са в пряка и непосредствена *причинна* връзка с увреждането (чл. 51, ал. 1 ЗЗД). Въпросът за причинната връзка (правния каузалитет) на вредите е един от най-сложните в областта на медицинския деликт. Първо, защото често е минало доста време между медицинската интервенция и установяването на увреждането, като в този период е възможно на пациента отново, дори неколккратно да е била оказвана медицинска помощ. На следващо място, за установяване на връзката между дадена медицинска интервенция или настъпилото конкретно увреждане на здравето са необходими специални знания, което прави решението в значителна степен зависимо от извършените по делото съдебно-медицински експертизи. А дори и в този случай е възможно вещите лица да посочат дадено поведение само като най-вероятна причина, което поставя въпроса дали в този случай е налице пълно и главно доказване на причинната връзка. Освен това резултатите и възможните

усложнения от лечението, дори без наличието на противоправно деяние, биха могли да са различни в зависимост от индивидуалните особености на всеки пациент – дадени реакции и усложнения, свързани с медицинската интервенция, да се проявят при определени пациенти и да не се проявят при други.

В правната теория са изложени различни схващания за причинната връзка. Преобладаващото становище приема, че при изясняване дали дадено поведение стои в причинна връзка с резултата, следва да се приложи комбинация от две теории<sup>32</sup>. В основата на преценката стои теорията, известна като „условие, без което не може“ (*condition sine qua non*). От тази гледна точка деянието ще е в причинна връзка с вредата, когато ако мислено се премахне от съвкупността от предхождащи резултата факти, той не би настъпил, т.е. деянието е необходимо условие за настъпване на вредата. Дали обаче тази причина е в границите на гражданската отговорност, отговор дава теорията за адекватната причина (на адекватното причиняване). Според нея причинна връзка е налице, когато деянието типично, закономерно, адекватно или по необходимост причинява резултата.

Правно релевантни са само онези увреждания на здравето, които са в пряка и непосредствена причинна връзка с оказаната медицинска помощ. Не е налице причинна връзка, ако смъртта или телесната повреда са резултат от изключителната вина на пациента или на трето лице. Когато обаче пациентът само е допринесъл за настъпването на вредата (съпричиняване), лицето, извършило медицинската интервенция, респективно лечебното заведение продължават да носят отговорност, но съпричиняването следва да се съобрази при определяне на нейния размер (в посока намаляване на обезщетението). Човекът няма общо правно задължение да не си причинява вреди и от тази гледна точка такова поведение не може да се квалифицира като противоправно. Пациентът обаче има конкретни задължения, формулирани в чл. 94 от Закона за здравето. Пациентът е длъжен да се грижи за собственото си здраве и да не уврежда здравето на другите, да съдейства на изпълнителите на медицинска помощ при осъществяване на дейностите, свързани с подобряване и възстановяване на здравето му и да спазва

<sup>32</sup> Калайджиев А., цит. съч., стр. 444 – 446

установения ред в лечебните и здравните заведения. Неспазването на дадените от лекуващия лекар указания, неприемането на предписани лекарства, пропускане на контролни прегледи, премълчаване на важна за диагнозата и лечението информация (предходни заболявания, алергии, симптоми и др.) биха могли да се окажат също в пряка и непосредствена причинна връзка с настъпилото увреждане.

Медицинският деликт не разкрива особености във връзка с вината – нито от гледна точка на съдържанието на понятието, нито от гледна точка на формите, нито с оглед на правното й значение. Най-често противоправното причиняване на вреди на пациента в резултат на оказана медицинска помощ настъпва при наличие на най-леката форма на вината (небрежност). Въпреки това противоправното деяние би могло да бъде осъществено при всички познати форми на вината.

Както е известно, в гражданското право е налице презумпция за вина (чл. 45, ал. 2 ЗЗД). В правната теория се споделя разбирането на предположението се отнася само за небрежността, доколкото само тя не представлява психично отношение, а практически се изразява в неполагане на дължимата грижа<sup>33</sup>.

При ангажиране на отговорността на лечебното заведение не се поставя въпроса за неговата вина. То отговаря за чужди виновни действия, поради което е достатъчно да не бъде оборена презумпцията за вина на конкретния причинител на вредата.

Освен като граница на гражданската отговорност вината може да има значение и при определяне на размера на обезщетението за вреди.

## **5. Други видове отговорност на медицинските специалисти**

Както вече беше обърнато внимание, противоправното и виновно поведение на медицинските специалисти може да ангажира не само тяхната гражданска, но и в определени случаи – тяхната наказателна, административнонаказателна и дисциплинарна отговорност.

- *Наказателната отговорност* от медицинските специалисти може да се

<sup>33</sup> Калайджиев А., цит съч., 457, 459



търси, когато извършеното покрива признаците на предвиден в Наказателния кодекс (НК) състав на престъпление.

В действащия НК от 1968 г. са уредени редица състави, в които изрично като субект на престъпното деяние е посочен лекар или друг медицински специалист. Така например наказателна отговорност е предвидена за лекар, който снабди някого с лъжливо свидетелство за състоянието на здравето му, когато не действа като длъжностно лице (чл. 312). Предвиден е квалифициран състав в случаите на упражняване на професия, „свързана със здравеопазването на населението“ без наличие на съответна правоспособност, както и състав на престъпление, свързан с упражняване на професията на лекар, лекар по дентална медицина или магистър-фармацевт в нарушение на установения за това ред (чл. 324, ал. 2). По-тежко се наказва и придобиването, държането с цел разпространение и разпространението на публично място на наркотични вещества или техни аналози, когато деянието е извършено от лекар или фармацевт (чл. 354а, ал. 2). А също и когато лекар или фармацевт склонява или подпомага друго към употреба на наркотични вещества или техни аналози (чл. 354б, ал. 2) или когато лекар в нарушение на установения ред съзнателно предписва другиму наркотични вещества или техни аналози или лекарства, които съдържат такива вещества (чл. 354б, ал. 5). Не на последно място, специална отговорност е предвидена и за лице, което упражнява медицинско занятие, ако след като бъде поканено, не се притече на помощ на болен или на родилка без уважителна причина (чл. 141 НК).

В други случаи субектът е описан в състава на престъплението чрез „който“, но от систематичното тълкуване на разпоредбите става ясно, че съставомерно е деянието на лице с висше медицинско образование – напр. престъплението „криминален аборт“ по чл. 126, ал. 1 НК.

Особен интерес представляват съставите, описани в разпоредбите на чл. 123 и чл. 134 НК. В тях е предвидена наказателна отговорност за причиняване на смърт, тежка или средна телесна повреда при професионална непредпазливост – поради незнание или поради немарливо изпълнение на занятие или на друга правно регламентирана дейност, представляващи източник на повишена опасност. Няма никакъв спор, че упражняваната от медицинските специалисти

професия безспорно отговаря на тези изисквания и те могат да бъдат субект на тези престъпления.

Понятията *правно регламентирана дейност* и *източник на повишена опасност* не са легално определени, а съдържанието им се запълва от съдебната практика. До 1983 г. двете понятия са изяснени в Постановление № 6 от 07.10.1969 г., Пленум на ВС (което е обезсилено с ППВС № 1/1983). Под „*правно регламентирано занятие или дейност*“ се разбира такова, за упражняването на което се изискват специални знания или опитност по силата на нормативен акт, проверени и удостоверени по съответен ред, за упражняването на които лицето има съответно разрешение. *Източник на повишена опасност* представляват само такива занятия или дейности, при които и най-малкото незнание или немарливо изпълнение на занятието или дейността създава опасност за живота или за здравето на други лица. Въпреки че Постановлението на Пленума на ВС е обезсилено, двете понятия продължават да се схващат в същия смисъл и в по-новата съдебна практика.

- *Административнонаказателната отговорност* на лекарите и лекарите по дентална медицина се осъществява при условията и по реда на *Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина (ЗСОЛДМ)* и на *Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ)*.

В разпоредбата на чл. 37 от ЗСОЛДМ е предвидено, че лекарите и лекарите по дентална медицина носят отговорност за нарушения, допуснати при изпълнение на професионалните си задължения. Уредени са две групи нарушения:

- неспазване на правилата, предвидени в кодексите за професионална етика; и

- неспазване на правилата за добра медицинска практика.

Контролът по спазване на етичните стандарти за професионално поведение се осъществява от Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз, а по отношение на спазването на правилата за добра медицинска практика контролната компетентност принадлежи на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ и се осъществява съвместно с Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз

по реда на Закона за лечебните заведения.

За неспазване на кодексите за професионална етика на лекарите и лекарите по дентална медицина могат да се налагат следните наказания:

- порицание;
- глоба в размер една до пет минимални работни заплати;
- заличаване от регистъра на колегията за срок от 3 месеца до една година.

Актовете за установяване на нарушенията се съставят от членовете на комисията по професионална етика към районната колегия на Българския лекарски съюз, съответно на Българския зъболекарски съюз. Наказателните постановления се издават от председателя на управителния съвет на районната колегия на съответната съсловна организация. Изрично е предвидено, че отговорността за нарушение на етичните стандарти може да се кумулира и не изключва търсенето на наказателна, гражданска или дисциплинарна отговорност по Кодекса на труда.

От 1 януари 2019 г. влезе в сила новата глава първа „а“ в ЗЛЗ, посветена на контрола на лечебните заведения и на медицинските дейности. Контролът на медицинските дейности и на качеството на медицинската помощ се осъществява от Изпълнителна агенция „Медицински надзор“, която е юридическо лице на бюджетна издръжка към министъра на здравеопазването. Част от правомощията на Агенцията са свързани с даване на становище по изпратените от съответната съсловна организация правила за добра медицинска практика и осъществяване на контрол по спазването им съвместно със съсловните организации; проверка на съответствието на структурата, управлението, дейността и организацията на медицинската помощ в лечебните заведения с изискванията на ЗЛЗ, Закона за здравето, Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане; проверки за спазването на правата на пациентите в лечебните заведения; проверки за спазването на утвърдените медицински стандарти в лечебните заведения; контрол върху качеството на оказаната медицинска помощ в съответствие с утвърдените медицински стандарти и др. Изпълнителната агенция

установява нарушенията и налага наказанията, предвидени в закон.

- Когато медицинският специалист упражнява професията си по трудово правоотношение с лечебно заведение, той на общо основание носи *дисциплинарна отговорност* за нарушение на трудовата дисциплина. Наред с това, както беше посочено по-горе, за причиняване на вреди на работодателя при или по повод изпълнението на трудовите си задължения, когато вредата не е резултат на нормален производствено-стопански риск, медицинският специалист *отговаря имуществено* при условията и по реда на Кодекса на труда. Когато вредите са причинени по небрежност, отговорността е ограничена и се реализира по реда на чл. 210 КТ. В 1-месечен срок от откриване на вредата или от плащане на обезщетение на третото лице, но не по-късно от 1 година от причиняването и работодателят издава заповед, с която определя основанието и размера на отговорността. Медицинският специалист може да оспори писмено заповедта било относно основанието на отговорността, било относно нейния размер. Ако той направи такова възражение в 1-месечен срок от връчването на заповедта, лечебното заведение може да предяви срещу него иск пред съда. Ако обаче не бъде направено възражение, работодателят удържа дължимата сума от трудовото възнаграждение на работника или служителя.

## 6. Обобщение

Както беше отбелязано в това изследване, независимо дали се счита, че отношенията между лекар и пациент се уреждат от закона, или на основата на договор, и правната теория, и съдебната практика приемат, че гражданската отговорност на медицинските специалисти за виновно и противоправно причиняване на смърт или увреждане на здравето на пациента е вид деликтна отговорност (с изключение на някои хипотези на оказана дентална помощ, в която съдът приема, че се касае за договорна отговорност). От една страна, тя притежава основните характеристики на отговорността за непозволено увреждане. От друга страна, особеният статут на професията и свързаните с нейното упражняване рискове придават специфики на тази отговорност и дават основание за самостоятелното ѝ изследване.

Отношенията между лекар и пациент обикновено се изграждат на основата на доверието и доколкото професията на лекаря е насочена към опазване на едно от най-ценните защитени от правото блага – здравето на човека, разбираемо неговата дейност е натоварена с високи очаквания. Очакванията на пациента са, че след намесата на лекаря той ще бъде по-здрав, отколкото преди да се е обърнал към него, и ако това не се случи, доверието в тяхната връзка се разколебава.

Разглеждането и решаването на споровете между пациент и лекар или лечебно заведение поставя редица предизвикателства и трудности.

На първо място, отношенията между страните, макар формално равнопоставени, всъщност са несиметрични, тъй като едната страна разполага с информация и знание, които обикайно не са достъпни за другата страна. Освен това цялата медицинска документация се намира у ответника, а при незавършения все още процес на електронизация на здравеопазването, рисковете за манипулирането ѝ не са напълно изключени.

На следващо място, рискът от усложнения, неудобства или дискомфорт за пациента е присъщ на дейността на медицинските специалисти. Такива могат да се проявят като резултат от самото развитие на диагностично-лечебния процес и особеностите и здравния статус на индивидуалния организъм, дори без наличието на противоправно деяние. И в нормалната хипотеза с даването на информирано съгласие пациентът се е съгласил с тях и е поел риска от евентуалното им настъпване. Често обаче е трудно да се направи разграничение кои усложнения са присъщи на оказаната медицинска помощ и кои са настъпили в резултат на деликт. Затова и ролята на вещите лица и изготвените от тях съдебно-медицински експертизи е съществено. На практика много често те предопределят изхода на съдебното производство. Общите проблеми, свързани с института на вещите лица у нас, са особено осезаеми при делата за медицински деликт. Към тях трябва да се споменат и някои специфични проблеми, които не бива да бъдат подценявани – недостиг на вещи лица с подходяща квалификация и липса на интерес от страна на лекарите към включването им в списъка на вещите лица, лични и професионални обвързаности и зависимости, професионална ревност, желание да се брани имиджа на професията. Всички те пове-

че или по-малко дават своето отражение върху качеството на заключенията, което често налага изготвянето на повече от една експертиза в рамките на производството, а това неминуемо забавя решението на делата за медицински деликт. Тези изводи правят дискусиата за евентуални промени в режима на вещите лица належаща.

Допълнителни предизвикателства създава обстоятелството, че често между медицинската интервенция и установяването на вредата е минало много време. Възможно е в този период на пациента да е оказвана и друга медицинска помощ, от повече медицински специалисти. Това прави трудно проследяването на причинно-следствения процес и установяване на правно релевантната причинна връзка.

Като проблем на системно ниво някои автори сочат отсъствието в лечебните заведения на процедура за регистриране и анализ на т.нар. *нежелани събития* и за оценка на риска за тяхното възникване, както и на познание за методите за алтернативно решаване на спорове.<sup>34</sup> Възможна причина за това е обстоятелството, че действащата уредба насърчава търсенето на противоправно виновно поведение, което създава противопоставяне между пациенти и лекари и провокира отбрателния рефлекс на последните, като капсулира дискусиата в рамките на професионалната група. Прави се извод, че увеличеният брой на делата за медицински деликт не създава по-добри гаранции за безопасността на пациентите у нас и не е стимул за повишаване на качеството на медицинската помощ.<sup>35</sup> Като добри алтернативи се посочват т.нар. *безвиновни (no fault) системи за обезщетяване на пациенти*, характерни за скандинавските държави и Нова Зеландия, както и отделни примери в САЩ. Предимството на тези системи е, че при тях процедурата е ориентирана не към търсене и посочване на виновник, а към обезщетяване на пациента, което позволява идентифициране и анализиране на причините за настъпването на нежелани събития и премахва бариерите за тяхното докладване, което в крайна сметка е

<sup>34</sup> Шаркова М., цит. съч., 156

<sup>35</sup> Шаркова М., Алтернативни методи за обезщетяване на пациенти за вреди, настъпили в при или по повод оказване на медицинска помощ, сп. Адвокатски преглед, 6-7/2018, стр. 5

в интерес на пациентите. Реализацията на отговорността става не по съдебен, а по административен ред, най често от специално създадени органи, което прави получаването на обезщетението по-бързо. Доказването е относително лесно, тъй като обикновено законът урежда както измеренията на подлежащите на обезщетяване вреди, така и каталог от възможните причини, които биха могли да ги причинят<sup>36</sup>.

Безвиновните системи за обезщетяване на пациенти имат очевидни предимства. Дали такава система би могла да бъде създадена и дали тя би имала същите резултати на нашата географска ширина, е най-малкото спорно. Разбира, това не означава, че разговорът по тези въпроси не следва да се води.

Не на последно място, не може да не се обърне внимание на твърде разнородната съдебна практика, свързана с определяне на размера на обезщетението за вреди. Дори при идентична фактическата обстановка често обезщетенията варират в твърде широки граници. Затова заслужава да се обмисли възможността от постановяване на общ тълкувателен акт, който да се опита да формулира критерии, от които да се ръководи съда при преценка на фактите.

---

<sup>36</sup> Повече за отделните системи за безвиновно обезщетяване на пациенти вж. Шаркова М., пак там





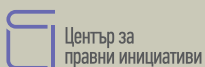




.....  
София 1000, ул. „Иван Вазов“ 24-26, ет. 1  
Тел: (+359) 2 9865355  
e-mail: [info@cli-bg.org](mailto:info@cli-bg.org)  
.....  
[www.cli-bg.org](http://www.cli-bg.org), [www.legalbarometer.bg](http://www.legalbarometer.bg)



**Юридически барометър** е гражданска инициатива за периодично наблюдение, анализ и оценка на състоянието и развитието на правния ред в България. Проектът се реализира от Сдружение „Център за правни инициативи“. Екипът включва юристи с опит в областта на нормотворческата и правоприложната дейност, преподаватели, докторанти и студенти по право от Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Юридически барометър излиза два пъти годишно, като всеки брой обхваща период от 6 месеца. Всички броеве са достъпни на интернет страницата на Центъра за правни инициативи - [www.cli-bg.org](http://www.cli-bg.org), и на [www.legalbarometer.bg](http://www.legalbarometer.bg).



„Център за правни инициативи“ е сдружение, което си поставя за цел да насърчава дебата за актуалното състояние и перспективите за развитие на българската правна система, да подпомага изследванията и обучението в областта на фундаменталните и отрасловите правни науки, както и да инициира дискусии относно механизмите за взаимодействие между правната държава и гражданското общество.

София 1000, ул. „Иван Вазов“ 24-26, ет. 1

Тел: (+359) 2 9865355

e-mail: [info@cli-bg.org](mailto:info@cli-bg.org)

[www.cli-bg.org](http://www.cli-bg.org), [www.legalbarometer.bg](http://www.legalbarometer.bg)