



Munich Personal RePEc Archive

Appeal of decisions on the working capacity medical expertise

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2004

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/107474/>
MPRA Paper No. 107474, posted 10 May 2021 04:48 UTC

ОБЖАЛВАНЕ НА РЕШЕНИЯТА НА МЕДИЦИНСКАТА ЕКСПЕРТИЗА НА РАБОТОСПОСОБНОСТТА

ст. ас. Ивайло Стайков
Нов български университет

1. С приетия Закон за здравето¹ се направиха промени в производството за обжалване на актовете, постановявани от органите на експертизата на работоспособността². До приемането на новата правна уредба този въпрос се регламентираше в чл. 14-17 от Кодекса за социално осигуряване³. Законодателят възприе подхода материята на експертизата на работоспособността, включително и обжалването на постановените актове, да се включи като предмет на правна уредба в ЗЗдр - чл. 101-113. Това е раздел четвърти на глава трета от закона, озаглавена “Медицинско обслужване”. По мое мнение подобен законодателен подход не е удачен по няколко съображения.

На първо място, от гледна точка на систематиката на законодателството и научно обоснованата система на действащото българско право, правната уредба на МЕР трябваше да остане систематически в КСО. Неработоспособността е обща неблагоприятна последица от реализирането на редица осигурени социални рискове. Като правно понятие тя е предмет на изследване и изучаване от осигурителното право. Въпросите свързани с установяването на неработоспособността са пряко свързани с пораждането и реализирането на редица конкретни права и задължения на осигурените лица, осигурителите и осигурителните органи (НОИ и НЗОК). Затова уредбата на установяването на неработоспособността от органите на медицинската експертиза и реда за обжалване на техните актове следваше да продължи да се съдържа в КСО като основен нормативен акт (при това с ярко изразен кодификационен характер) в областта на социалното осигуряване.

На второ място, чисто практически съображения свързани с правоприлагането също са аргумент срещу подобен законодателен подход. Проява на недобра законодателна политика е честата промяна на законови разпоредби относно един правен институт и “прехвърлянето” им от един закон в друг закон. Не може да не се отбележи и това, че дори систематическото отнасяне на правната уредба на МЕР в главата именувана “Медицинско обслужване” е твърде неудачно. Медицинската експертиза на неработоспособността е официална оценка от специално подготвени и овластени за това органи и лица за здравното състояние на осигурените лица⁴. Тези органи извършват оценъчна дейност, а не осъществяват лечебна или профилактична медицинска дейност, и в този смисъл не е налице медицинско обслужване.

В края на тези уводни думи е необходимо да се отбележи и нещо положително в новата правна уредба. Това е определянето по легален път на тази експертиза като медицинска⁵. Не е съществувал спор, че органите на експертизата на работоспособността са медицински органи, в смисъл, че тя се осъществява от лица с висше медицинско образование – лекари. Актовете, които постановяват тези органи имат двойка същност – от една страна, те са експертни медицински заключения в частта им относно установяването на неработоспособността, а от друга страна, те са индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2 ЗАП, които предписват определени от закона юридически задължения за осигуреното лице, осигурителя и осигурителния орган. Определянето на експертизата на неработоспособността като медицинска акцентира именно върху същността им на актове, издавани от лекари и съдържащи знания и констатации от областта на медицинското познание.

2. Редът за обжалване на актовете на органите на МЕР е регламентиран в чл. 112. Поради това, че няма законодателна промяна в системата от органи, които извършват експертизата, като цяло е запазена и философията в реда на обжалване на техните актове. Една част от обжалването се изчерпва в системата на експертните медицински органи (постановеният акт се обжалва пред

непосредствено по-горестоящия орган в системата) и тъй като от правна гледна точка това са държавни експертни органи с определена от закона компетентност, можем да го определим като административно обжалване⁶. След него по време и във функционално отношение (след като административното обжалване бъде изчерпано в пълнота) следва съдебното обжалване – пред СГС и по пътя на касационното обжалване и пред ВАС. Актовете, които подлежат на съдебно обжалване са само и единствено експертните решения на НЕЛК като най-висшестоящ в йерархията от експертни органи на МЕР и национален орган (с компетентност за територията на цялата страна).

3. Законодателят не внесе корекции в наименованието на актовете на органите на МЕР, които са предмет на обжалване. И по старата, и по новата правна уредба те са именувани решения. Това е обобщено наименование за всички актове, които издават тези органи. Поради това, че функциите и материалната компетентност на органите на МЕР е различна, съобразно това кой вид неработоспособност установяват – временна или трайна, се прави и видовата класификация на актовете (решенията), които те постановяват. Временната неработоспособност се установява с болничен лист, а този акт се издава от лекуващ лекар или ЛКК⁷. Въпреки, че ТЕЛК и НЕЛК са също органи на временна неработоспособност, те постановяват актове свързани с нея само и единствено по пътя на обжалване на болничен лист, издаден от лекуващ лекар или ЛКК. Техните актове се наричат и в този случай експертни решения. Решение постановява и ЛКК и по повод обжалван пред нея болничен лист на лекуващ лекар. Трайната неработоспособност се установява само от ТЕЛК и НЕЛК и техните актове носят наименованието експертни решения. Следователно под обобщеното понятие “решения”, използвано в чл. 112, ал. 1, следва да се разбира, че жалба се подава срещу издадени болнични листове от лекуващия лекар; срещу болнични листове на ЛКК или срещу нейни решения по повод обжалван пред нея болничен лист на лекуващ лекар; срещу експертни решения на ТЕЛК, произнесени по повод установяване на трайна неработоспособност или при обжалване на болничен лист

или решение на ЛКК; срещу експертни решения на НЕЛК, издадени по повод обжалване експертни решения на ТЕЛК отнасящи се до установяване на временна или трайна неработоспособност. Направените разсъждения имат значение преди всичко за правоприлагането, защото утвърдена практика е, когато се подава жалба да се пише ясно и точно срещу какъв точно акт тя се подава. По принцип наименованието на един правен акт определя в значителна степен и същността на неговото съдържание и правни последици.

4. С новата правна уредба се разшири **кръгът от лица**, които имат право на жалба – административна и съдебна срещу актовете на органите на МЕР. Въпросът за субектите, които имат субективното процесуално право на обжалване има голямо теоретическо и практическо значение и затова е необходимо да се направи подробен анализ.

По чл. 16, ал. 1 КСО право да обжалват тези актове имаха освидетелстваните, осигурителите, НОИ, органите на медицинската експертиза на работоспособността и контролните органи по експертиза на работоспособността в системата на здравеопазването. С новата правна уредба, в чл. 112, ал. 1 право на жалба имат освидетелстваните, осигурителите, НОИ, Агенцията за социално подпомагане, фонд “Рехабилитация и социална интеграция” и органите на медицинската експертиза на работоспособността. При сравнението на двете групи лица се вижда, че при новата уредба са отпаднали контролните органи по експертиза на работоспособността в системата на здравеопазването, а са включени Агенцията за социално подпомагане и фонд “Рехабилитация и социална интеграция”.

Освидетелстваните (това са всъщност осигурените лица), осигурителите и НОИ като осигурителен орган в общественото осигуряване са субектите на осигурителните правоотношения и като такива те по дефиниция имат правен интерес от обжалване на актовете на органите на МЕР и затова законът ги включва в кръга от лица с право на жалба.

По отношение на органите на МЕР, които имат право на жалба следва да се отбележи следното. Процесуалното право на жалба принадлежи само на този орган

на МЕР, чийто решение е отменено като неправилно от непосредствено погорестоящия орган в системата на МЕР. Само той има правен интерес да обжалва пред съответния следващ в йерархията орган или съответно при изчерпване на административното обжалване – и пред СГС. По този начин при експертизата на временната неработоспособност при последователно преразглеждане от всеки следващ в йерархията орган на МЕР на издаден болничен лист от лекуващия лекар ще се стигне до множество органи на МЕР, които ще имат право на административна и на съдебна жалба. Например, ако ЛКК отмени болничен лист на лекуващ лекар, той ще има право на жалба. Впоследствие ТЕЛК отменя решението на ЛКК и потвърждава болничния лист, ЛКК има право на жалба пред НЕЛК. Ако НЕЛК отмени експертното решение на ТЕЛК и потвърди решението на ЛКК, ТЕЛК има право на съдебна жалба срещу експертното решение на НЕЛК, но право на такава жалба има също и лекуващият лекар, издал болничния лист. Така в съдебното производство пред СГС ще имаме едно своеобразно “другарство” между жалбоподателите ТЕЛК и лекуващия лекар и “другарство” между ответните страни – ЛКК и НЕЛК. Това може да продължи и в касационното производство пред ВАС, като разбира се, позициите могат да се променят съобразно диспозитива на съдебното решение на СГС.

Агенцията за социално подпомагане има статут на изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика и е държавен орган за изпълнение на държавната политика в областта на социалното подпомагане (чл. 5, ал. 1 и 2 от Закона за социалното подпомагане (обн., ДВ, бр. 56 от 1998 г., изм. и доп.). Териториалните поделения на АСП са регионалните дирекции за социално подпомагане в областните административни центрове и дирекции "Социално подпомагане" на територията на всяка община. Следва да се приеме, че и тези териториални поделения на АСП имат право да обжалват актовете на органите на МЕР, издадени на територията на съответната област или община.

Фонд "Рехабилитация и социална интеграция" е създаден на основание чл. 48 от Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (обн.,

ДВ, бр. 112 от 1995 г., изм. и доп.) като юридическо лице на извънбюджетна приходно-разходна сметка към Министерството на труда и социалната политика. В началото на м. септември 2004 г. се прие Законът за интеграция на хората с увреждания (обн., ДВ, бр. 81 от 2004 г., в сила от 1.01.2005 г.), който отмени Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите (§ 2 от ПЗР). По силата на чл. 7 от новия закон се създаде Агенция за хората с увреждания със статут на изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика, който е правопреемник на фонд "Рехабилитация и социална интеграция" (§ 4 ПЗР).

Не може да се оспорва наличието на правен интерес у тези два държавни органа за обжалване на актовете на органите на МЕР и особено тези свързани с установяване на трайната неработоспособност. Този правен интерес произтича от компетентността им по съответните закони. Считам обаче, че включването на АСП и фонд "Рехабилитация и социална интеграция" (сега Агенция за хората с увреждания) в кръга на субектите, които имат право да обжалват актовете на МЕР е неудачно по чисто практически съображения. При съдебно обжалване на експертните решения на НЕЛК пред СГС, тези държавни органи следва да бъдат конституирани и призовани като заинтересовани страни по реда на чл. 41, ал. 2 ЗАП, а впоследствие при касационно обжалване – и пред ВАС. Практиката показва, че голяма част от решенията на органите на МЕР, независимо дали установяват временна или трайна неработоспособност, са предмет на съдебно обжалване. Конституирането и призоваването на такъв голям брой субекти неминуемо ще затрудни допълнително работата на СГС, който и без това е претрупан с дела, чийто предмет са обжалване на експертни решения на НЕЛК, поради предвидената от закона местна подсъдност. Едно приемливо решение на този проблем е да се използва реда по чл. 111, ал. 3 за предизвикване на проверка по сигнал (предложение) от тези органи до регионалния съвет към съответния РЦЗ, който при констатирани нарушения при издаването на съответния акт на орган на МЕР да уведоми писмено за това висшестоящия орган на МЕР или НОИ,

т. е. субект имащ право на жалба. За да се постигне това е необходимо да се внесе поправка в текста на чл. 111, ал. 3, като се допълни кръга на лицата, които могат да искат проверка, както и да се разпространи възможността за проверка и върху актовете, издавани във връзка с установяването на трайната неработоспособност.

По отношение на контролните органи по експертиза на работоспособността в системата на здравеопазването са необходими някои важни уточнения.

Съгласно чл. 110 контрол върху медицинската експертиза се осъществява от Националния съвет по медицинска експертиза, министъра на здравеопазването, министъра на труда и социалната политика, НОИ, НЗОК, РЦЗ и от регионалните съвети към тях. По-голяма част от тези органи са органи на управление на националната система за здравеопазване (вж. чл. 5-10). Контролът, който осъществяват тези държавни органи е вътрешноведомствен, защото органите на МЕР са също част от националната система за здравеопазване. Самият ЗЗдр изрично в чл. 101, ал. 2 постановява, че медицинската експертиза се организира и ръководи от министъра на здравеопазването и от РЦЗ. Контролните органи по МЕР в системата на здравеопазването не са органи на МЕР, защото е абсурдно обектът и субектът на контрола да съвпадат, въпреки че и двата вида органи са част от националната система за здравеопазване.

Предоставянето на контролни правомощия на тези органи не означава, че те имат процесуалното право на жалба срещу актовете на органите на МЕР. До такъв извод може да се стигне, от една страна, по инерция от старата правна уредба, по която те имаха право да обжалват актовете на органите на МЕР, а от друга страна, поради систематичното място на разпоредбата, регламентираща контролните им функции по отношение на МЕР. Такъв тълкувателен извод е неправилен и основното съображение в тази насока е **изричното и изчерпателно изброяване** в чл. 112, ал. 1 на кръга от заинтересовани лица и органи, които имат право да обжалват актовете на органите на МЕР. Възприемайки този подход на юридическа техника, законодателят е искал да лимитира кръга на субектите, които имат право на жалба срещу актовете на органите на МЕР. Обстоятелството, че по старата

правна уредба контролните органи по експертиза на работоспособността в системата на здравеопазването бяха сред изрично посочените субекти с право на жалба, а при новата правна уредба те не са включени, е също аргумент за защитаваната теза. Това не е законодателен пропуск, а промяна на законодателната политика.

Необходимо е да се обърне внимание на някои контролни правомощия на регионалния съвет към РЦЗ. Това е нов държавен орган с териториална компетентност в системата на здравеопазването и включва представители на РЦЗ, ТП на НОИ и РЗОК (чл. 111, ал. 1). Неговите контролни правомощия се разпростират само върху дейността по експертизата на временната неработоспособност, осъществявана от лекуващите лекари, ЛКК и ТЕЛК. По отношение на експертните решения на ТЕЛК, регионалния съвет осъществява контрол само за тези техни решения, които са постановени във връзка с обжалване на решения или болнични листове, издадени от ЛКК. Контролът на регионалния съвет се състои в извършване на проверки за спазване на изискванията и реда за издаване на решения за временна неработоспособност. Проверките биват два вида: по сигнал (по предложение, след сезиране) на освидетелстваните, осигурителите, ТП на НОИ и НЗОК за актовете на лекуващия лекар и ТЕЛК и служебни проверки (*ex officio*) на не по-малко от 2 на сто от издадените на територията на съответната област решения за временна неработоспособност, избрани по случаен признак⁸. При установяване на нарушения при издаване на актовете за временна неработоспособност регионалният съвет уведомява писмено висшестоящия орган по МЕР и заинтересованите лица и организации (освидетелстваните, осигурителите, ТП на НОИ и НЗОК). При упражняване на тези правомощия на регионалния съвет индиректно може да се стигне до обжалване на актове на МЕР, установяващи временна неработоспособност. Уведомените заинтересовани лица и организации, които имат право на жалба, ако решат могат да обжалват съответния акт, и ако разбира се, не е изтекъл съответния срок по чл. 112, ал. 1. От друга страна, писмено уведоменият висшестоящ орган по МЕР може да упражни

правомощието си по чл. 113, ал. 1 и служебно (по своя инициатива) да отмени или измени неправилно решение на долустоящ орган. Регламентацията на подобен начин за контрол върху актовете, издадени от органите за експертиза на временната неработоспособност, е също аргумент в подкрепа на тезата, че контролните органи по експертиза на работоспособността в системата на здравеопазването нямат право на жалба по смисъла на чл. 112, ал. 1. Тези органи по пътя на сигнала до орган, имащ право на жалба, могат да предизвикат административно (впоследствие и съдебно) обжалване на актовете, издадени от органите за експертиза на временната неработоспособност⁹.

По въпроса за субектите, които имат право да обжалват актовете на органите на МЕР по новата правна уредба, изводът е, че на контролните органи по МЕР в системата на здравеопазването нямат субективното процесуално право на жалба. Затова и при съдебното обжалване на експертните решения на НЕЛК, независимо дали са постановени по повод установяване на временна или на трайна неработоспособност, СГС не следва да ги конституира и призовава като заинтересовани страни по реда на чл. 41, ал. 2 ЗАП.

5. Субектите, които имат право на жалба срещу решенията на органите на МЕР, могат да я подадат пред непосредствено по-горестоящия орган в 14-дневен срок от получаването им. Срокът се брой в календарни дни по реда на чл. 72 ЗЗД. В отменената уредба по чл. 16, ал. 1, т. 1 КСО не беше посочен срок, в който може да бъде подадена жалба срещу болничния лист на лекуващия лекар. Това беше пропуск на закона, който не можеше да бъде преодолян по тълкувателен път¹⁰. В чл. 112, ал. 1, т. 1 изрично е предвиден 14-дневен срок за обжалване.

В правната литература е застъпено становището, че по своя характер тези срокове са инструктивни и тяхното пропускане не прави жалбата недопустима и че сезираният по-горестоящ орган следва да я разгледа дори тя да е подадена след изтичането на 14-дневния срок. Тяхната цел е да подтикнат страните своевременно да обжалват постановените решения на органите на МЕР. Като аргумент за тази

теза се посочва и разпоредбата на чл. 16, ал. 2 КСО, която с едно допълнение е възпроизведена и в чл. 113, ал. 1 ЗЗдр¹¹.

Считам, че сроковете по чл. 112, ал. 1, т. 1, 2 и 3 за административното обжалване и по т. 4 за съдебното обжалване пред СГС са **преклузивни срокове**. Това са процесуални срокове за обжалване на определени правни актове и като всеки процесуален срок и те са преклузивни. Въпреки, че актовете, които издават органите на МЕР са специфични от съдържателна гледна точка, по правната си същност това са индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2 ЗАП. Обстоятелството, че при обжалването по административен ред на актовете, установяващи временна неработоспособност няма един единствен висшестоящ орган и самото административно обжалване може премине през три стадия (ЛКК, ТЕЛК, НЕЛК при атакуване на болничен лист на лекуващ лекар) не е аргумент в противна посока. Тезата, че този срок има значение за по-точната и по-скорошната оценка на актуалното здравословно състояние на осигуреното неработоспособно лице¹² е повече аргумент за преклузивния характер на срока, а не за неговия инструктивен характер.

Аргумент за преклузивния характер на сроковете може да се открие и в разпоредбата на чл. 113, ал. 3, където е посочено че решенията на органите на МЕР, които не са обжалвани са задължителни за всички лица, органи и организации в страната. Стабилността на индивидуалните административни актове настъпва именно поради изтичане на срока, в който е могло те да бъдат обжалвани по съответния ред¹³. На практика пропускането на срока, в който може да се подаде жалба, води до стабилизиране (необжалваемост) на индивидуалния административен акт. Ако се приеме инструктивния характер на сроковете и допустимостта на жалбата и след тяхното изтичане (задължението на по-горестоящия орган да я разгледа и да се произнесе по същество) това означава, че обжалването на тези правни актове не е ограничено със срок. Това означава, че на практика те никога няма да могат да се стабилизират и да станат задължителни за всички лица, органи и организации в страната.

Не може да бъде аргумент за инструктивния характер на срокове и чл. 113, ал. 1¹⁴. Съгласно тази разпоредба, органите по експертизата на работоспособността могат и по своя инициатива да отменят или да изменят неправилни решения на подлустоящите органи, както и да връщат техните решения за отстраняване на грешки или непълноти. Тази възможност за самосезиране на по-горестоящия орган е предвидена поради специфичния характер на актовете на органите на МЕР. На практика тези правомощия ще бъдат използвани, когато до съответния орган достигне сигнал за нарушения при издаване на акт от долустоящ спрямо него орган на МЕР. Специално подчертам понятието “сигнал”, а не жалба. Жалбата срещу индивидуален административен акт има деволутивен ефект – сезира и задължава горестоящия административен орган да се произнесе допустимостта и основателността ѝ в определен срок¹⁵. Ако липсва изрично произнасяне в този срок е налице мълчалив отказ по чл. 14, ал. 1 ЗАП. За разлика от жалбата сигналът няма този ефект (освен ако няма изрично разпореждане на правна норма в обратен смисъл) и административният орган може по своя преценка (по своя инициатива) да направи проверка и да вземе решение, но може и да не се самосезира. Този ред за ангажиране на по-горестоящия орган може да бъде използван от държавните органи, които имат право на контрол върху актовете на органи на МЕР, но нямат право на жалба, например НЗОК. Разпоредбата на чл. 113, ал. 1 следва да се разглежда като продължение и доразвитие на философията на чл. 111 за извършване на служебни проверки и проверки по предложение на определени лица.

Съществена новост в новата правна уредба е допълнението в края на текста на чл. 113, ал. 1, ограничаващо във времето правомощията на горестоящия орган по своя инициатива да отменя или да изменя неправилни решения на подлустоящите органи или и да връща техните решения за отстраняване на грешки или непълноти. Тези правомощия може да се реализират не по-късно от три месеца от датата на постановяване на акта. Правното значение на законовото разрешение е да се придаде стабилност на издадения индивидуален административен акт. По

старата правна уредба нямаше срок, в който горестоящият орган можеше да отмени или да измени акт на долустоящ орган на МЕР. Така можеше да се стигне до абсурдното положение да се отмени акт на орган на МЕР много време след като той е породил правни последици и дори са се прекратили субективните права и юридическите задължения по различни правоотношения. Въвеждането на такъв краен (прекратителен) срок за тези правомощия на висшестоящия орган на МЕР по същество изпълняват същата правна функция, каквато има преклузивния срок за обжалване на актовете на органите на МЕР. Общото между двата срока е идеята за стабилитет на издадения индивидуален административен акт, за яснота относно породените правни последици, за сигурност при упражняването на правата и изпълнението на задълженията на страните по осигурителното правоотношение.

Като заключение на този аспект от обжалването на актовете на МЕР е необходимо да се обърне внимание и на един друг въпрос. И в старата, и в новата правна уредба законодателят използва понятията “обжалвания” и “възражения”. Поставя се въпросът какво законодателят влага в понятието “възражения” и каква е разликата за случая между жалба и възражение. Считам, че законодателят не ги използва като понятия с едно и също съдържание и че това не е тавтология. Като възможно тълкуване може да се предложи следното. Възражението срещу акт на орган на МЕР отправено пред горестоящия орган има характера на сигнал и в този смисъл няма деволутивния ефект на жалбата. Горестоящият орган няма правното задължение да се произнесе по възражението, но ако прецени за необходимо може по своя инициатива да преразгледа акта на по-долустоящия орган. Възражението в този смисъл може да се използва от заинтересовано лице, което по някаква причина е пропуснало преклузивния срок за обжалване на постановен акт от орган на МЕР. Тази възможност е допустима и има правен смисъл след края на преклузивния 14-дневен срок до края на тримесечния срок по чл. 113, ал. 1.

6. Най-голямата новост в правната уредба на обжалването на актовете на органите на МЕР е въведеното в чл. 112, ал. 2-8 **отклонение** в развитието на

административното обжалване. Това отклонение се отнася само и единствено за актовете, постановени по повод експертиза на временната неработоспособност.

Съгласно общия ред по чл. 112, ал. 1, т. 2 жалба срещу акт на ЛКК се подава пред ТЕЛК като непосредствено по-горестоящ орган. В чл. 112, ал. 2 е предоставена възможност на заинтересованите лица и организации да обжалват в 14-дневен срок решенията на ЛКК и пред регионалния съвет по чл. 111. Тази възможност е **алтернативна**. Заинтересованото лице, което има право на жалба, има **право на избор** пред кого да подаде жалбата срещу решението на ЛКК – пред ТЕЛК или пред регионалния съвет по чл. 111. Упражняването на правото на избор трябва да бъде направено в 14-дневния преклузивен срок за обжалване, който е еднакъв и при двата пътя за атакуване на решение на ЛКК. Самият законодател в чл. 112, ал. 6 постановява, че обжалването на решението на ЛКК пред регионалния съвет по чл. 111 е пречка за обжалването му едновременно и пред ТЕЛК. Подадената жалба пред регионалния съвет е **абсолютна процесуална пречка** (отрицателна процесуална предпоставка) за обжалване на същото решение на ЛКК и пред ТЕЛК. Въпреки, че законът не регламентира обратната хипотеза – подадена жалба първо пред ТЕЛК и втора жалба срещу същото решение на ЛКК и пред регионалния съвет, следва да се приеме, че подаването на първата жалба е процесуална пречка за подаване на втората или с други думи, че втората жалба пред регионалния съвет е процесуално недопустима.

Съгласно текста на закона могат да се обжалват решения на ЛКК, с които се нарушават изискванията и редът при издаване на експертни решения за временна неработоспособност. Отново законодателят е непрецизен при езиковата формулировка на своите идеи. Абсолютно излишно е уточняването, че това трябва да са решения, установяващи временна неработоспособност. По дефиниция ЛКК е орган на експертизата на временната неработоспособност и следователно тя може да издава актове, установяващи само и единствено този вид неработоспособност. Това е и изрично записано в 103, ал. 2. На следващо място е ненужно и уточнението относно мотива, поради който се подава жалбата и следователно и

обхвата на контрола върху решенията на ЛКК – нарушаване на изискванията и реда при издаване на актовете на ЛКК. Заради какво друго и какво друго може да проверява контролният орган, ако не дали атакувания акт е съобразен със съответните разпоредби на материалния закон (изискванията за издаването на акта) и процесуалния закон (реда за неговото издаване). Спецификата на актовете на МЕР по никакъв начин не променят тази обща постановка и не налагат излишно словесно натоваване на законовия текст. И на края се поставя и въпросът, кои точно актове на ЛКК могат да се обжалват пред регионалния съвет. В текста се използват понятията “решения на ЛКК” и “експертни решения”. За използваната от законодателя терминология вече стана дума. Считам, че законодателят е имал предвид това, че жалба може да се подаде и срещу болничен лист, издаден от ЛКК, и срещу решение на ЛКК по повод обжалван пред нея по реда на чл. 112, ал. 1, т. 1 болничен лист на лекуващ лекар. Този извод следва от използваното родово понятие “решения на ЛКК”. Обстоятелството, че в този и следващите текстове се използва и понятието “експертно решение” не променя този тълкувателен извод. Определянето на тези решения в случая като експертни поставя акцент само върху характера им на заключения относно медицинските аспекти на неработоспособността – степента и вида на нарушаване на анатомичната и физиологична цялост на човешкия организъм, а не върху правните аспекти, свързани с актовете на ЛКК.

Отклонението в обжалването на актовете на ЛКК има и друг важен правен аспект. Той е свързан със **субектите**, които имат право на жалба пред регионалния съвет. Освен освидетелстваните, осигурителите, ТП на НОИ, право на жалба има и НЗОК. При сравнение с кръга на субектите с право на обжалване по общия ред – пред ТЕЛК (чл. 112, ал. 1, т. 2) се установява, че НЗОК няма право на жалба, но тя може да подаде такава пред регионалния съвет. От друга страна някои от субектите с право на жалба по общия ред – АСП, Агенция за хората с увреждания и органите на МЕР, не са легитимирани да обжалват акт на ЛКК пред регионалния съвет. Трудно могат да се намерят правно-логически аргументи за това

законодателно положение. За да съществува право да се обжалва един правен акт, субектът на това право трябва да има правен интерес от обжалването. Затова законът нарича тези субекти “заинтересовани лица и организации”. Явно е, че несъвпадането между субектите, които имат право на жалба по общия ред по чл. 112, ал. 1, т. 2 и тези по чл. 112, ал. 2 е отклонение от този принцип. Това е не само пример за недобра законодателна политика, но и нормативно разрешение, което ще затрудни практическото прилагане на съответните правни норми. Може да се приеме, че правото на жалба на НЗОК произтича от правото на този субект да иска от регионалния съвет да извърши проверка за спазване на изискванията и реда при издаване на решения за временна неработоспособност (чл. 111, ал. 3). При установяване на нарушение, регионалният съвет е длъжен да уведоми НЗОК и тогава тя да обжалва съответния акт пред регионалния съвет. Но защо да се обжалва акта на ЛКК отново пред регионалния съвет, когато той вече се е произнесъл по същество относно неговата незаконосъобразност, констатирайки, че е издаден при нарушаване на съответните правила. Нормативно положение, което също няма логично обяснение. От друга страна се поставя въпросът, по какъв начин НЗОК ще знае, че вече друг субект с право на жалба е обжалвал същото решение на ЛКК, но пред ТЕЛК. Вече ще действа процесуалната пречка по чл. 112, ал. 6. Ще се стигне до положението, че пред два контролни органа – регионалния съвет и ТЕЛК има две висящи преписки по обжалване на един и същи акт на ЛКК. Това положение е недопустимо и е в разрез с утвърдени правни принципи и традиции. Последната анализирана ситуация е напълно възможна и спрямо другите субекти с право на жалба. Само тя е достатъчен аргумент за неприемливост на новото законодателно разрешение за обжалване на решенията на ЛКК пред регионалния съвет.

Без да се разглеждат подробно производството пред регионалния съвет и правомощията на този административен орган е необходимо да се обърне внимание на “правната съдба” на неговите решения. Решението за отхвърляне на жалбата не е пречка за обжалване решението на ЛКК пред ТЕЛК по общия ред на

чл. 112, ал. 1, т. 2, като 14-дневния срок започва да тече от получаването на решението. Въвеждането на тази разпоредба напълно обезмисля цялото производство пред регионалния съвет. Нещата се връщат на изходна позиция след загубено обществено и лично време, направени разходи и енергия на множество лица. Абсурдността на положението продължава и с възможността решението на повторната експертиза (при отменено решение на ЛКК) да може да се обжалва по реда на чл. 112, ал. 1, т. 2, т. е. по общия ред пред ТЕЛК.

7. Анализът на новосъздаденото отклонение при административното обжалване на актовете на ЛКК води до крайния извод, че законодателят е приел разпоредби с неясно съдържание и липса на правна логика. Дори и да се открият някои добри идеи, то в никакъв случай не може да се приеме, че е намерен най-точния начин за претворяването им в правни норми съобразно правилата на правната логика, юридическата техника и нормотворчеството. Новата правна уредба с големия брой субекти, които имат право да обжалват актовете на МЕР, и предвиденото възможно отклонение при обжалването на актовете на ЛКК неминуемо ще доведе до противоречива административна практика и дори объркване в дейността на различните административни органи. Ще се стигне до противоречиви решения по един и същи казус и в крайна сметка ще се затормози цялата МЕР. Крайно наложителна е законодателна интервенция в чл. 112, като преди това се приеме ясна и принципна постановка относно основните моменти при обжалването на актовете на органите на МЕР.

¹ Обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г., в сила от 1.01.2005 г.

² В текста се използват следните съкращения: ЗЗдр – Закон за здравето; КСО – Кодекс за социално осигуряване; МЕР – медицинска експертиза на работоспособността; НОИ – Национален осигурителен институт; НЗОК – Национална здравноосигурителна каса; РЦЗ – регионален център по здравеопазване; АСП – Агенция за социално подпомагане; ЛКК – лекарска консултативна комисия; ТЕЛК – териториална експертна лекарска комисия; НЕЛК – Национална експертна лекарска комисия; СГС – Софийски градски съд; ВАС – Върховен административен съд. Където в текста не е посочено нещо друго, разпоредбата е от Закона за здравето.

³ За старата правна уредба вж. В. Мръчков във: **Мръчков В., Ат. Василев, Ил. Шотлеков, Ем. Мингов.** Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. С.: ИК “Труд и право”, 2000, с. 81-91.

⁴ Така **Мръчков, В.** Осигурително право. 3-о изд. С.: Сиби, 2003, с. 237.

⁵ Всъщност квалифицирането от закона на тази експертиза като медицинска се направи още с изменението на КСО (тогава КЗОО) от края на 2001 г. – § 14, т. 1 ЗИДКЗОО - ДВ, бр. 1 от 2002 г., когато към лицата имащи право да обжалват актовете на експертизата на работоспособността се прибавиха и органите на *медицинската* експертиза на работоспособността.

⁶ Проф. В. Мръчков нарича това обжалване “вътрешнослужебно” експертно обжалване (цит. съч., с. 240), и като че ли в това определяне се дава повече привес на медицинската характеристика на актовете, които издават органите на МЕР. От правна гледна точка по-важна е характеристиката им на индивидуални административни актове.

⁷ В настоящия анализ се използва терминологията и се следва философията на подзаконовата нормативна уредба, издадена за прилагане на чл. 14-17 КСО по силата на законовата делегация на чл. 14, ал. 3 КСО – Наредба за експертизата на работоспособността (ДВ, бр. 61 от 2000 г.) и Инструкция № 5 от 20.04.2001 г. за работата и отчетността с болничните листове за временна неработоспособност (ДВ, бр. 46 от 2001 г.). В чл. 101, ал. 5 ЗЗдр също е предвидено с наредба на Министерския съвет да се определят принципите и критериите на медицинската експертиза и редът за установяване степента на намалена работоспособност. По силата на § 38 ПЗР на ЗЗдр тази наредба трябва да приеме в едногодишен срок от влизането в сила на закона. За установяването на временната неработоспособност вж. подробно **Мингов, Ем.** Обезщетения при временна неработоспособност. С.: Сиби, 2002, с. 168-191.

⁸ В чл. 111, ал. 3 относно проверките по сигнал не са посочени изрично решенията на ЛКК, а само решенията на лекуващия лекар и ТЕЛК за разлика от ал. 1 относно служебните проверки, където актовете – обект на проверка са посочени общо – решения за временна неработоспособност, т. е. се имат предвид всички органи на експертизата на временната неработоспособност на територията на съответната област. Явно това е пропуск на законодателя, защото цялата философия на чл. 111 е свързана с контрол върху актовете за установяване на временна неработоспособност на териториално ниво, а ЛКК е също такъв орган.

⁹ Чрез сигнал за проверка, отправен до държавен орган с право на жалба, а това в повечето случаи ще бъде НОИ, тези органи могат да предизвикат обжалване и на експертни решения на ТЕЛК относно установяване на трайна неработоспособност.

¹⁰ Така **Мръчков, В.** Осигурително право. С.: Сиби, 2003, с. 240.

¹¹ Вж. така **Мръчков, В.** Осигурително право. С.: Сиби, 2003, с. 240.

¹² Пак там.

¹³ За качеството “стабилност” (окончателност) на административния акт и за придобиването на т. нар. формална правна сила вж. **Дерменджиев, Ив.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: УИ “Св. Кл. Охридски”, 1989, с. 199-200.

¹⁴ Вж. така при действието на чл. 16, ал. 2 КСО **Мръчков, В.** Осигурително право. С.: Сиби, 2003, с. 244.

¹⁵ Вж. така **Димитров, Д.** Административен процес. С.: Сиби, 1993, с. 97 и 110.