

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Judicial supervision over the acts of the bodies of medical expertise

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113614/>
MPRA Paper No. 113614, posted 05 Jul 2022 04:29 UTC

СЪДЕБНИЯТ КОНТРОЛ ВЪРХУ АКТОВЕТЕ НА ОРГАНИТЕ НА МЕДИЦИНСКАТА ЕКСПЕРТИЗА

доц. д-р Ивайло Стайков

Summary: Judicial Supervision over the Acts of the Bodies of Medical Expertise

This scientific study addresses the problematics of the twofold legal substance of the acts of the bodies of medical expertise, as well as their contestation to the courts. It explores in historical perspective the introduction and subsequent development of judicial supervision of the acts of the bodies of medical expertise. It considers the legal characteristics of the disputes in relation to the medical expertise and furthers the opinion that they are essentially insurance legal disputes. It also provides an analysis of the extensive case law of the Supreme Administrative Court on these issues.

Key Words: Case Law, Insurance Law, Judicial Supervision, Legal Act, Legal Dispute, Medical Expertise, Working Capacity.

ВЪВЕДЕНИЕ

I. Съдебната статистика от последните 20 години показва, че съдебно разглеждане на споровете във връзка с медицинската експертиза като административни дела има немалък брой. Правните въпроси, които поставят тези спорове, имат важно теоретично и практическо значение. Предмет на настоящото научно изследване са проблемите относно двояката правна същност на актовете на органите на медицинската експертиза, както и оспорването им по съдебен ред. Изследвана е и натрупаната през годините богата съдебна практика на Върховния административен съд по тези въпроси²²².

II. 1. Установяването на състоянието на реална неработоспособност, нейния вид (временна или трайна; по рождение или придобита) и степен (пълна или частично намалена), наличието на нетравматично увреждане при декларирана злополука, за която се твърди, че е трудова (чл. 60, ал. 2 от КСО), както и потвърждаването на професионална болест (чл. 62, ал. 3 от КСО), се извършват от органите на медицинската експертиза (чл. 101, ал. 1 от ЗЗдр и чл. 2, чл. 57 – 60 и чл. 61 от НМЕ). Тяхната компетентност зависи от вида и продължителността на реалната неработоспособност, както и от нейната причина. Органи на експертизата на временната неработоспособност са лекуващия лекар или лекар по дентална медицина, ЛКК, ТЕЛК и НЕЛК. Органи на експертизата на трайната реална неработоспособност, както и при потвърждаването на професионална болест, са ТЕЛК и НЕЛК (чл. 103 от ЗЗдр и чл. 3 от НМЕ)²²³. Това са държавни (административни) органи, които са

²²² Научното изследване е съобразено с действащото законодателство, научна литература и съдебна практика към 26 септември 2015 г.

²²³ За установяването на временната и трайната реална неработоспособност по отмененото (до 1 януари 2000 г.) и по действащото обективно право вж. РАДОИЛСКИ, Л. *Трудово право на Народна република България*. Наука и изкуство, София, 1957, с. 701 – 702, с. 716 – 719; КАМЕНОВ, Н. *Правен режим на социалното осигуряване при временна нетрудоспособност*. Наука и изкуство, София, 1974, с. 36 – 113; ЛИСЕВ, Г. *Ред за установяване на временната нетрудоспособност*. Бюлетин на СЮБ, 1978, № 3/4; ЙОСИФОВ, Н. *Осигурително право*. Албатрос, София, 1997, с. 131 – 136, с. 140 – 143; МИНГОВ, Ем. *Обезщетения при временна неработоспособност*. Сиби, София, 2002, с. 88 – 111; КОСТАКИЕВ, К. *Правото на труд на хората с увреждания и неговите нормативни измерения в българското законодателство*. Правата на човека, 2003, № 2, с. 7 – 15; СРЕДКОВА, Кр. *Осигурени социални рискове*.

снабдени с властнически функции (компетентност) и са част от органите на управление на националната система за здравеопазване (арг. чл. 5, ал. 1, т. 4 ЗЗдр). Всеки орган на медицинската експертиза, поради това, че е орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, е административен орган по смисъла на § 1, т. 1, предл. първо от ДР на АПК. Правният извод има не само теоретично значение, но и важно практическо значение относно процесуалния ред за разглеждане на споровете относно актовете на органите на медицинската експертиза.

2. Актовете на органите на медицинската експертиза (болничен лист и експертно решение) са официални удостоверителни документи за факта и продължителността на временната или трайната реална неработоспособност, наличието на нетравматично увреждане при декларирана злополука, за която се твърди, че е трудова, както и потвърждаването на професионална болест. Те имат двойка правна природа – от една страна са експертни медицински заключения за здравето състояние на осигуреното лице, а от друга страна са индивидуални административни актове, издадени от овластени държавни органи, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права или законни интереси във връзка с упражняване на правото на труд и правото на обществено осигуряване (чл. 21, ал. 1 АПК). Това е утвърдена теза в правната теория относно правното естество на тези актове. За болничния лист като правен акт проф. Н. Йосифов посочва, че „от една страна, болничният лист е официален документ, установяващ временната нетрудоспособност, а от друга страна, е официален документ за изплащане на парично обезщетение за временна нетрудоспособност, ако осигуреният отговаря на установените от нормативните актове условия за това. Болничният лист поражда правни последици за осигурителния орган и за осигурения като субекти на осигурителното правоотношение”²²⁴.

В същия смисъл е и анализът на проф. Ем. Мингов: „По същността си болничният лист представлява удостоверителен документ, имащ характера на индивидуален административен акт, който се издава от оторизирани за това органи на медицинската експертиза и има двойко предназначение: от една страна, с него се удостоверява фактът на настъпила временна неработоспособност и причината, която го е породила, а от друга страна, служи като осигурителен титул за получаване на обезщетения от фондовете на общественото осигуряване”²²⁵. По повод правната същност на решенията на ЛКК и на експертните решения на ТЕЛК и НЕЛК проф. Ем. Мингов отбелязва, че „лекарската консултативна комисия следва да се произнесе относно неработоспособността на осигуреното лице с нарочен акт – решение, което по своята същност е индивидуален административен акт”. „По правната си същност експертното решение на ТЕЛК представлява индивидуален административен акт, с който се установява временната неработоспособност или се потвърждава, изменя или отменя решението на ЛКК”. „С решението си, което представлява индивидуален административен акт, НЕЛК може да потвърди решението на ТЕЛК, да го отмени и да върне за ново освидетелстване осигуреното лице ...”²²⁶.

Сиби, София, 1997, с. 23 – 30; от нея: *Новата правна уредба на експертизата на работоспособността*. Дайджест „Труд и право”, 2005, № 8, Приложение 3, 16 с.; *Осигурително право*, 4-то изд. Сиби, София, 2012, с. 134 – 143; МРЪЧКОВ, В. *Осигурително право*, 6-то изд. Сиби, София, 2014, с. 255 – 258.

²²⁴ ЙОСИФОВ, Н. *Осигурително право*. Цит. съч., с. 141.

²²⁵ МИНГОВ, Ем. Цит. съч., с. 108. Вж. също и МРЪЧКОВ, В. *Осигурително право*, 6-то изд. Цит. съч., с. 256; СРЕДКОВА, Кр. *Осигурително право*. Цит. съч., с. 137 – 139.

²²⁶ МИНГОВ, Ем. *Обезщетения при временна неработоспособност*. Цит. съч., с. 93, с. 95 и с. 97. Вж. в този смисъл и други автори като МРЪЧКОВ, В. *Осигурително право*. Цит. съч., с. 257 – 258; СРЕДКОВА, Кр. *Осигурително право*. Цит. съч., с. 142 – 143; от нея: *Експертизата на работоспособността в практиката на ВАС през 2002 г.* Съвременен право, 2003, № 4, с. 60 – 73;

В съдебната практика също нееднократно и последователно е обоснован двоякият характер на актовете на медицинската експертиза²²⁷. След изчерпване на административния ред за оспорване, актовете на органите на медицинската експертиза подлежат на съдебно оспорване (чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗЗдр). При съдебното оспорване на актовете на органите на медицинската експертиза е налице една от хипотезите по действащото право, при която в специалния закон – ЗЗдр е изключена изборността на ред за оспорване (чл. 148 от АПК). За да може заинтересованото лице да оспори пред съда акт на орган на медицинската експертиза, трябва преди това да е изчерпана възможността за оспорването му по административен ред (чл. 112, ал. 1, т. 1 – 3 от ЗЗдр).

3. Съдебното оспорване на експертните решения на НЕЛК е сравнително ново за българското осигурително право²²⁸. То беше въведено с чл. 16, ал. 1, т. 4 от КЗОО (чието заглавие беше променено в КСО през 2003 г. – ДВ, бр. 67 от 29 юли 2003 г.), приет в края на 1999 г. и в сила от 1 януари 2000 г. В разпоредбите на чл. чл. 14 – 17 от този кодекс се съдържаха новата за онзи момент правна уредба на експертизата на работоспособността (както тогава се наричаше) – същност, органи, актове, които те издават и редът за обжалването им, вкл. и по съдебен ред²²⁹. В чл. 14, ал. 3 от КЗОО беше предвидена законова делегация за Министерския съвет с негов акт да определи принципите и критериите на експертизата на работоспособността, както и редът за нейното установяване²³⁰. Впоследствие през 2004 г. с приемането на Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 1.01.2005 г., изм. и доп.) цялата правна

СТАЙКОВ, Ив. *Обжалване на решенията на медицинската експертиза на работоспособността*. Съвременен право, 2004, № 6, с. 24; ГЕВРЕНОВА, Н. *Специална закрила на работниците и служителите с намалена работоспособност*. Сиби, София, 2013, с. 96, с. 123 – 125.

²²⁷ Вж. константната съдебна практика, напр., Определение № 1580 от 1999 г. по адм. д. № 4869 от 1998 г. на ВАС, I отделение; Решение № 6366 от 2001 г. по адм. д. № 326 от 2001 г. на ВАС, I отделение; Решение № 264 от 2002 г. по адм. д. № 6064 от 2001 г. на ВАС, I отделение; Решение № 7755 от 2002 г. по адм. д. № 1527 от 2002 г. на ВАС, I отделение; Решение № 10601 от 2002 г. по адм. д. № 8723 от 2001 г. на ВАС, I отделение; Решение № 11878 от 2002 г. по адм. д. № 5605 от 2002 г. на ВАС, I отделение; Решение № 5918 от 2005 г. по адм. д. № 9465 от 2004 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 4383 от 2007 г. по адм. д. № 698 от 2007 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 4608 от 2007 г. по адм. д. № 1312 от 2007 г. на ВАС, VI отделение; Определение № 7761 от 2007 г. по адм. д. № 5794 от 2007 г. на ВАС, VI отделение; Определение № 7702 от 2007 г. по адм. д. № 5793 от 2007 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 1991 от 2010 г. по адм. д. № 12093 от 2009 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 2421 от 2010 г. по адм. д. № 12503 от 2009 г. на ВАС, VI отделение и други.

²²⁸ Необходимо е да се припомни, че десетилетия наред до 1 януари 2000 г. съгласно чл. 23, б. „в” от Правилника за прилагане на Дял III от Кодекса на труда от 1951 г. (отм.) и чл. 29а от Наредба № 36 за експертизата на трайната нетрудоспособност от 1975 г. на Министерството на народното здраве (отм.) решението на най-висшия орган на медицинската експертиза – Централната трудово-експертна лекарска комисия (ЦТЕЛК), беше окончателно и не подлежеше на последващ контрол, в т. ч. и на съдебен контрол. За окончателността и необжалваемостта на експертните решения на ЦТЕЛК по отменената правна уредба вж. РАДОИЛСКИ, Л. *Трудово право на Народна република България*. Цит. съч., с. 717; ЙОСИФОВ, Н. *Осигурително право*. Цит. съч., с. 134 – 135, с. 143; СРЕДКОВА, Кр. *Осигурени социални рискове*. Цит. съч., с. 29 – 30.

²²⁹ Вж. анализ на отменените от 1 януари 2005 г. чл. чл. 14 – 17 от КСО МРЪЧКОВ, В. – В: МРЪЧКОВ, В., Ат. ВАСИЛЕВ, Ил. ШОТЛЕКОВ, Ем. МИНГОВ. Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. Труд и право, София, 2000, с. 81 – 91; от него: *Осигурително право*, 2-ро изд. Сиби, София, 2001, с. 263 – 269. МИНГОВ, Ем. *Обезщетения при временна неработоспособност*. Цит. съч., с. 182 – 191.

²³⁰ В изпълнение на законовата делегация с ПМС № 133 от 17.07.2000 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 2000 г.) Министерският съвет прие подзаконов нормативен акт – Наредба за експертизата на работоспособността, изрично отменена по-късно (ДВ, бр. 47 от 2005 г.). С § 1 от ПЗР на същото ПМС се направиха изменения в членове 6, 7, 8, 9 и 9а от Правилника за прилагане на Закона за народното здраве, утвърден с ПМС № 23 от 1974 г. (обн., ДВ, бр. 31 от 1974 г., отм.), където се съдържаха по същество подзаконовата правна уредба на дейността, структурата и правомощията на органите на експертизата на работоспособността.

уредба на медицинската експертиза, вкл. и административното и съдебното оспорване на актовете на нейните органи беше „пренесена” в този закон – чл. 112 от ЗЗдр, а разпоредбите на чл. 14-17 КСО бяха изрично отменени (§ 35 от ПЗР на ЗЗдр).

Създадената с чл. 16, ал. 1, т. 4 от КЗОО преди петнадесет години възможност за съдебно разглеждане на споровете относно експертизата на работоспособността, беше приета отначало с известни резерви, но през изтеклите години се утвърди и функционира²³¹. Още със създаването на тази възможност, това беше основателно окачествено в правната теория като „важна стъпка в „оправосъдяването” на осигурителното право” (проф. В. Мръчков)²³². Доказателство за това е създадената в периода 2000 – 2015 г. голяма по обем и богата по съдържание съдебна практика на Върховния административен съд и на Софийския градски съд, а след месец юли 2006 г. с влизането в сила на АПК – на Административен съд – град София (при необжалване на техните съдебни решения). В периода 2000 – 2004 г. споровете относно медицинската експертиза (както и другите осигурителноправни спорове) се разглеждаха от съдебни състави на първо и в отделни случаи – на пето отделение на ВАС. През 2005 г. тези спорове бяха предоставени за разглеждане на нарочно обособено отделение – шесто. Това обстоятелство свидетелства за признанието на общественото значение на осигурителноправните спорове и на тяхната правна специфика, която изисква специализация и висока професионална подготовка на съдиите.

Действащата правна уредба на медицинската експертиза (резултат от няколко законови промени през годините и три подзаконови нормативни актове), включително и относно оспорването на актовете на нейните органи, има и някои слабости, които са били вече анализирани в правната литература²³³. Разпоредбата на чл. 16 от КЗОО (обжалване на решенията на органите на експертизата на работоспособността) от влизането ѝ в сила в началото на 2000 г. до отмяната ѝ в началото на 2005 г. е променяна два пъти (ДВ, бр. 1 от 2002 г. и бр. 67 от 2003 г.). Правната уредба на медицинската експертиза в раздел IV на глава III от Закона за здравето (чл. 101 – чл. 113) от влизането в сила на закона на 1.01.2005 г. е изменяна и допълвана няколко пъти, като най-съществените промени са от 2009 г. и 2010 г. За целия период от 2000 г. до 2015 г. са приети три наредби за медицинската експертиза – Наредба за експертизата на работоспособността от 2000 г. (отм.), Наредба за медицинската експертиза на работоспособността от 2005 г. (отм.) и сега действащата Наредба за медицинската експертиза от 2010 г., приета с ПМС № 87 от 2010 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 2010 г., изм. и доп.).

4. В края на 2013 г. законодателят направи съществена промяна в правната уредба на местната подсъдност при съдебното оспорване на актовете на органите на медицинската експертиза, т. е. при съдебното оспорване на експертните решения на

²³¹ Правната уредба на съдебно разглеждане на спорове относно медицинската експертиза като кардинална промяна във вижданията на законодателя по този въпрос предизвика вниманието на осигурителноправната наука непосредствено след нейното приемане. Вж. аргументи в подкрепа на възможността за съдебно разглеждане на спорове относно медицинската експертиза у МРЪЧКОВ, В. *Осигурително право*, 2-ро изд. Цит. съч., с. 265 – 269. Критика на това законодателно решение вж. у СРЕДКОВА, Кр. *Осигурителни правоотношения*. Сибм, София, 2000, с. 100.

²³² МРЪЧКОВ, В. – В: Коментар на Кодекса за задължително обществено осигуряване. Цит. съч., с. 90; от него: *Осигурително право*. 2-ро изд. Цит. съч., с. 268.

²³³ Вж. СТАЙКОВ, Ив. *Обжалване на решенията на медицинската експертиза на работоспособността*. Цит. съч., с. 25 – 34; СРЕДКОВА, Кр. *Новата правна уредба на експертизата на работоспособността*. Цит. съч.; от нея: *За „модерната” българска нормотворческа практика в трудовото и осигурителното право*. – В: Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право. Т. V. УИ „Св. Кл. Охридски”, София, 2011, с. 60.

НЕЛК. С приетия на 20 ноември 2013 г. Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ЗИДАПК) – обн., ДВ, бр. 104 от 2013 г., беше изменен чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗЗдр, като експертните решения на НЕЛК вече се оспорват пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя, а не както беше дотогава – пред Административния съд – град София (вж. § 4 от ПЗР на ЗИДАПК).

Преди години бившето Административно отделение на Софийския градски съд, а след лятото на 2006 г. Административният съд – град София беше претрупан с административни дела, чийто предмет беше оспорване на експертни решения на НЕЛК. Те бяха свързани, както с медицинската експертиза на временната неработоспособност (оспорване на болнични листове и на решения на ЛКК), така и с медицинската експертиза на трайната реална неработоспособност, потвърждаване на професионална болест, произнасяне по причинната връзка между увреждането и настъпилата неработоспособност (смърт) по повод на трудова злополука-нетравматично увреждане, както и по причинната връзка между увреждането (смъртта) и условията на труд по време на злополуката, включително при военна и гражданска инвалидност (експертни решения на ТЕЛК). Целта на изменението на чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗЗдр от м. декември 2013 г. беше да се „дисперсират“ административните дела при съдебното оспорване на експертни решения на НЕЛК между административните съдилища на територията на цялата страна, като по този начин се облекчи правораздавателната дейност на Административен съд – град София по този вид осигурителноправни спорове.

Новото правило на чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗЗдр относно местната подсъдност при съдебно оспорване на експертните решения на НЕЛК повдига немалко и то сериозни възражения, както от теоретичен, така и от практически характер. Недобрата редакция на процесуалноправната норма, в която местната подсъдност се привързва с „постоянния или настоящия адрес на жалбоподателя“ може да доведе до спорове за подсъдност (чл. 135 от АПК), дерогиране на задължителността на подсъдността (чл. 134 от АПК), както и противоречива съдебна практика. В друго свое научно изследване авторът подробно е обсъдил промяната в местната подсъдност при съдебното оспорване на експертните решения на НЕЛК²³⁴. От направения критичен анализ се налага правният извод, че новата редакция на разпоредбата на чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗЗдр. поставя теоретичният и практически въпрос кой е местно подсъдния административен съд при съдебно оспорване на експертно решение на НЕЛК като индивидуален административен акт, когато жалбата се подава от някое от заинтересованите лица по чл. 112, ал. 1 от ЗЗдр, извън освидетелстваното лице, или когато прокурорът подава протест срещу такъв акт? Процесуалноправната норма не дава отговор на този въпрос, а такъв не може да бъде изведен по тълкувателен път. Въз основа на това е направено предложението *de lege ferenda* за изменение на разпоредбата на чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗЗдр.

III. Изрично регламентираното в чл. 16, ал. 1, т. 4 от КЗОО (отм.) и по-късно в чл. 112, ал. 1, т. 4 от ЗЗдр съдебно оспорване на индивидуалните административни актове, които постановяват органите на медицинската експертиза, е в унисон с конституционното правило на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен изрично посочените със закон. Принципно значение в тази насока има и

²³⁴ Вж. СТАЙКОВ, Ив. *Относно промяната на местната подсъдност при съдебното оспорване на експертните решения на Националната експертна лекарска комисия*. Норма, 2014, № 1, с. 62 – 87.

разпоредбата на чл. 56 от Конституцията, съгласно която всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси²³⁵.

Исторически погледнато, отдавна съдебната практика обосновава съдебния контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза с конституционната разпоредба на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и с правото на справедлив съдебен процес, регламентирано в чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) от 1950 г.²³⁶. В мотивите на Решение № 1222 от 2003 г. на ВАС, I отделение по адм. д. № 7377 от 2002 г. се приема, че „на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията и чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС, към която конвенция България се е присъединила и която по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията е действащо право, предписанията на ТЕЛК и НЕЛК подлежат на обжалване и разглеждане по същество от съда и в двете им части”. Този правен извод на съда е доразвитие на принципното положение относно съдебната обжалваемост на актовете на органи на медицинската експертиза. Висшата съдебна инстанция прилага непосредствено разпоредба на международноправен акт. Съществен е и правният извод на ВАС, че като не е разгледал жалбата против решението на НЕЛК в частта му, имаща характер на експертно медицинско заключение, първата съдебна инстанция на практика е отказала защита на касатора (отказ от правосъдие). Липсата на мотиви в тази насока лишава касационната инстанция от възможността да провери правилността на обжалваното решение и представлява съществено процесуално нарушение. Като такова нарушение и като касационно основание за отмяна на атакуваното съдебно решение, ВАС разглежда и недопускането на поисканата съдебно-медицинска експертиза, което доказателствено средство е необходимо за произнасянето по същество по спорния предмет²³⁷.

²³⁵ Позоваване на тази конституционна разпоредба има в немалко решения на ВАС по повод разглеждане на различни осигурителноправни спорове. Вж. напр., Решение № 1784 от 2004 г. на ВАС по адм. д. № 8067 от 2003 г.; Решение № 2161 от 2007 г. на ВАС по адм. д. № 11374 от 2006 г.; Решение № 4829 от 2007 г. на ВАС по адм. д. № 2636 от 2007 г.; Решение № 10290 от 2007 г. на ВАС по адм. д. № 6609 от 2007 г. и други.

Във връзка със съдебното разглеждане на осигурителноправните спорове значение имат и някои разпоредби на глава шеста от Конституцията относно регулацията на съдебната власт – чл. 117, ал. 1, чл. 119, чл. 121, чл. 122 и чл. 125. Анализ на посочените конституционни разпоредби вж. КИРОВ, В. (относно чл. 56 – с. 159 – 161) и НАЧЕВА, Сн. (относно разпоредбите в главата за съдебната власт – с. 303 – 319) – В: Конституция на Република България. Коментар. Авторски колектив с ръководител и научен редактор проф. д-р Ст. Стойчев. Сиела, София, 1999.

²³⁶ Вж. напр., Определение № 1580 от 1999 г. по адм. д. № 4869 от 1998 г. на ВАС, I отделение; Определение № 4491 от 1999 г. по адм. д. № 937 от 1999 г. на ВАС, I отделение; Решение № 11878 от 2002 г. по адм. д. № 5605 от 2002 г. на ВАС, I отделение и др.

²³⁷ В това отношение революционно за времето си значение има Определение № 1580 от 2.04.1999 г. по адм. д. № 4869 от 1998 г. на ВАС, I отделение, постановено преди влизането в сила на КЗОО на 1.01.2000 г. и извършената съществена промяна в правната уредба на тази проблематика. Поради тази причина си позволяваме подробното представяне на неговите мотиви.

За да остави без разглеждане съдебната жалба и да прекрати производството по делото, Софийският градски съд (по тогава действалия ЗАП (отм.), родово и местно подсъдният съд като първа съдебна инстанция), е приел, че обжалваните решения на ЦТЕЛК не подлежат на контрол за законосъобразност по реда на административното съдопроизводство, тъй като са нестабилни актове на специализиран орган и нямат белезите на индивидуални административни актове по смисъла на чл. 2 ЗАП (отм.). По отношение на обжалваните решения е направен решаващ правен извод, че са актове на специализирани държавни органи, взети в кръга на специалната им компетентност и подлежат на проверка по вътрешнослужебен йерархичен ред, който е изчерпан.

В определението, постановено по частното касационно производство, ВАС анализира разпоредбите на чл. 1 и 2 на Наредба № 36 за експертизата на трайната нетрудоспособност от 1975 г. на МНЗ (отм.), че ТЕЛК и ЦТЕЛК са органи на Министерството на здравеопазването, които извършват експертиза на трайната нетрудоспособност на освидетелствуваните лица. С чл. 23 на същата наредба е определен статутът на ЦТЕЛК като юридическо лице на бюджетна издръжка и на централно подчинение на Министерството на здравеопазването, което осъществява диагностично-експертни, профилактични и

Допустимостта на съдебно оспорване на тези актове произтича именно от характера им на индивидуални административни актове. Всички спорове относно издаването, действието и изпълнението на индивидуални административни актове са правни спорове. Това следва от правната същност на индивидуалния административен акт, както и от изрично уредената процесуална предпоставка за съдебно му оспорване – наличие на правен интерес (право на оспорване) – той да нарушава или застрашава права, свободи или законни интереси на граждани и организации или да поражда за тях задължения (чл. 147, ал. 1 от АПК). Съдебният контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза се отнася не до правилността (целесъобразността) на оспорения акт, а до неговата законосъобразност (чл. 145, ал. 1 от АПК)²³⁸. Тези административни органи при извършване на своята оценъчна експертна дейност и при

контролно-методични функции по проблемите на трудово-лекарската експертиза. Касационната инстанция специално подчертава, че решенията на ТЕЛК и ЦТЕЛК имат двойк правен характер. От една страна, те са експертни медицински заключения за установяване на намалената трудоспособност на освидетелствуваните лица. От друга страна, те са индивидуални административни актове, издадени от овластени държавни органи, с които се създават права или задължения или се засягат права или законни интереси на гражданите, във връзка с упражняване на правото им на труд при определени условия на работа, определяне на условията за пенсиониране, за получаване на обезщетения, помощи и др. Тези основни права на гражданите са конституционно гарантирани в чл. 48, ал. 2 и чл. 51, ал. 3 от Конституцията и всеки има право на защита, когато те са нарушени или застрашени – чл. 56 Конст.

С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприета обща клауза на обжалваемост пред съдилищата на всички административни актове. Задължителното тълкуване на посочената норма, направено от Конституционния съд с Решение № 21 от 26.10.1995 г. по к. д. № 18 от 1995 г., внесе яснота в смисъл, че гражданите и юридическите лица могат да обжалват пред съдилищата всички административни актове, включително вътрешно-служебните, щом тези актове нарушават или застрашават техни права или законни интереси и не са изключени изрично със закон от съдебно обжалване. Възможността за атакуване пред съд на решенията на ТЕЛК и ЦТЕЛК не е ограничена от нормативен акт с ранг на закон. Разпоредбите на чл. 23, б. „в” на Правилника за прилагане на дял III от КТ от 1951 г. (отм.) и на чл. 29а от Наредба № 36 от 1975 г. на МНЗ (отм.), които обявяват решенията на ЦТЕЛК за окончателни, са подзаконовни нормативни актове и противоречат на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и чл. 33, ал. 1 от ЗАП (отм.).

Съдебният контрол върху решенията на ТЕЛК и ЦТЕЛК се налага и за осигуряване на правото на справедлив процес, гарантирано с чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС, към която Република България се е присъединила и при условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията е станала част от вътрешното ни право. Правото на справедлив процес, регламентирано с чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС, включва правото на достъп до процедура с всички гаранции, присъщи на съдебната форма на разглеждане на спор относно гражданско право или задължение. Нито ТЕЛК, нито ЦТЕЛК в административната процедура по обжалване актовете на ТЕЛК, осигуряват съгласно действащата нормативна уредба тези гаранции. Те нямат и характера на „независим и непристрастен съд” по смисъла на чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС. В съответствие с изискванията за достъп до съд и справедлив процес следва решенията на ТЕЛК и ЦТЕЛК да подлежат на съдебен контрол за законосъобразност по реда на чл. 33 и сл. от ЗАП (отм.).

²³⁸ Вж. анализ на цитираните разпоредби на АПК АНГЕЛОВ, Г. – В: Административнопроцесуален кодекс. Коментар. Сиела, София, 2006, с. 298 – 299, с. 304 – 305; Вж. и КЪНДЕВА, Ем. *Оспорване на индивидуални административни актове пред съда*. – В: Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. Център за обучение на адвокати „Кр. Цончев”, София, 2007, с. 192 – 195; ЕЛЕНКОВ, Ал. *Право на съдебна защита и право на оспорване*. – В: Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. Цит. съч., с. 130 – 132; ЛАЗАРОВ, К. *Относно понятието правен интерес от съдебно обжалване на административните актове*. – В: Административно право и административен процес. Фенея, 2003, София, с. 53 и сл.; от него: *Правен интерес от съдебно обжалване на административните актове*. – В: Юбилеен сборник в чест на професор Живко Сталев. Сиби, София, 2005, с. 219 – 226, както и съответните раздели в курсовете по административен процес КОСТОВ, Д., Д. ХРУСАНОВ. *Административен процес на Република България*. Сиби, София, 2001; ЛАЗАРОВ, К. *Административен процес*. Фенея, София, 2001; КЪНДЕВА, Ем. *Административно правосъдие*. Сиела, София, 2006; ХРУСАНОВ, Д. *Административно правораздаване*. УИ „Св. Кл. Охридски”, София, 2010.

постановяване на актовете си, действат при условията на обвързана компетентност²³⁹. Това е и утвърдена научна теза и в българската специализирана правна литература²⁴⁰.

IV. Проблематиката на съдебния контрол върху актовете на органите на медицинската експертиза има своето продължение и относно характера и правно-отрасловата същност на възникналия административноправен спор²⁴¹.

Материалните правоотношения, заради които и във връзка с които могат да се развият спорове относно актове на органите на медицинската експертиза, са материалното осигурително правоотношение между осигуреното лице и осигурителния орган и материалното осигурително правоотношение между осигурителя и осигурителния орган. Ако тези правоотношения не съществуват, споровете във връзка с медицинската експертизата нямаха да имат това социално и правно значение, което имат сега.

Предметът на тези спорове се съдържа в самото им наименование. Това са спорове относно медицинската експертиза, което означава спор относно: първо, факта дали освидетелстваното лице е работоспособно или неработоспособно; второ, при констатирана реална неработоспособност, определяне на нейния вид, степен и продължителност. Следователно предметът на тези спорове е състоянието на реална неработоспособност (нейното наличие или липса) на осигуреното лице.

При осигурените социални рискове, при които неблагоприятната последица за осигуреното лице е настъпване на реална неработоспособност, последната е юридически факт, включен като елемент от фактическия състав на осигурителния случай (реализирания осигурен социален риск). Последният на свой ред е юридически факт от категорията на юридическите събития. Той е едновременно правопроменящ и правопораждащ юридически факт. Осигурителният случай е елемент от фактическия състав, от който възникват субективни права на осигурения на осигурителни престации от осигурителния орган²⁴². Следователно наред с другите предпоставки (юридически

²³⁹ Така и трайната съдебна практика. Едни от първите съдебни решения, в които този въпрос е подробно анализиран е Решение № 264 от 2002 г. по адм. д. № 6064 от 2001 г. на ВАС, I отделение и Решение № 7755 от 2002 г. по адм. д. № 1527 от 2002 г. на ВАС, I отделение, в мотивите на които се отбелязва, че „предмет на съдебното обжалване на актовете на органите на медицинската експертиза може да бъдат както въпросите, свързани със спазване на изискванията на закона относно процедурата на постановяването им, така и съдържанието на решението, защото при издаването му административният орган (НЕЛК) действа при условията на обвързана компетентност – той трябва да изясни фактическата обстановка, да установи наличието или липсата на определени факти с правно значение и в зависимост от това да постъпи по указания в правната норма начин. Съдебната преценка в тези случаи се отнася не до правилността на акта, а до неговата законосъобразност, щом като административният орган действа при условията на обвързана компетентност. Затова е възможно и оспорване на съдържанието на експертното заключение на съдебно-медицинската експертиза. В частност, съдът може да се произнесе по загубената работоспособност, нейния процент, датата на настъпване и др., като се основава на събраните по делото доказателства”. Вж. също Решение № 1991 от 2010 г. по адм. д. № 12093 от 2009 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 2421 от 2010 г. по адм. д. № 12500 от 2009 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 2610 от 2010 г. по адм. д. № 13920 от 2009 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 2607 от 2010 г. по адм. д. № 13791 от 2009 г. на ВАС, VI отделение; Решение № 5202 от 2010 г. по адм. д. № 16238 от 2009 г. на ВАС, VI отделение и др.

²⁴⁰ Вж. СРЕДКОВА, Кр. *Експертизата на работоспособността в практиката на ВАС през 2002 г.* Цит. съч., с. 66-67; ГЕВРЕНОВА, Н. *Специална закрила на работниците и служителите с намалена работоспособност.* Цит. съч., с. 99 – 102.

²⁴¹ Вж. подробно СТАЙКОВ, Ив. *За характера на споровете във връзка с медицинската експертиза.* – В: интернет-базираното Юридическо списание на НБУ (Law Journal of NBU), 2013, № 4, с. 49 – 72, достъпно на адрес: http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departamenti/pravo/lawjournal2013/decemvri/4_Law_Journal-1.pdf.

²⁴² Така и РАДОИЛСКИ, Л. *Трудово право.* Цит. съч., с. 673, 677; КАЦАРОВ, Ив. *Обществено осигуряване на работниците и служителите.* Наука и изкуство, София, 1957, с. 160; ЙОСИФОВ, Н. *Осигурително право.* Цит. съч., с. 106 – 107; МРЪЧКОВ, В. *Осигурително право*, 6-то изд. Цит. съч., с.

факти), реалната неработоспособност е правопораждащ юридически факт за конкретни субективни права и задължения в рамките на материалното осигурително правоотношение между осигуреното лице и осигурителния орган. Вече настъпила, реалната неработоспособност е състояние на здравето на осигуреното лице, което се отклонява от нормалното (обичайното). В това си качество тя е юридически факт от категорията на юридическите състояния. Тя има характера на правоподдържащ юридически факт по отношение на възникналите права и задължения между осигуреното лице и осигурителния орган.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изводът е, че споровете във връзка с медицинската експертизата са правни спорове относно проявлението на юридически факт на осигурителното право. Това означава и спорове относно правните последици, с които правната норма свързва появата на този факт в правната действителност. Тези правни последици настъпват основно в съдържанието на материалното осигурително правоотношение между осигуреното лице и осигурителния орган. Те се изразяват във възникването на определени по съдържание и обем субективни права и юридически задължения за страните на това правоотношение²⁴³. Правният спор относно наличието на реална неработоспособност, нейния вид и продължителност, чрез спора за проявлението на юридическия факт, е всъщност спор дали е възникнало конкретно субективно право на осигурително обезпечение за осигуреното лице, респ. юридическо задължение за осигурителния орган да изплати това обезпечение. Следователно споровете във връзка с медицинската експертиза от гледна точка на правно-отрасловото деление на българската правна система са осигурителноправни спорове²⁴⁴.

Органите на медицинската експертиза не са осигурителни органи и не са страна по материално осигурително правоотношение. Но те могат да бъдат страна по осигурителноправен спор при оспорване на техните актове. Това е едно от изключенията от принципното положение, че страните на осигурителноправния спор са страните по материалното правоотношение, по повод на което той възниква. При осигурителноправен спор във връзка с медицинската експертиза, едната страна по спора е винаги орган на медицинската експертиза.

Обстоятелството, че медицинската експертиза е експертна дейност, която се извършва от специалисти в областта на медицината, и като неин резултат се дава официална оценка за здравето състояние на осигурените лица, не променя горните изводи. Така както съдът използва специалните знания на вещите лица относно доказването на юридически факти, които имат значение за правния спор (чл. 195 от ГПК и чл. 144 от АПК), така и субектите на осигурителните отношения по повод реализацията на свои субективни права и изпълнението на юридически задължения,

91; СРЕДКОВА, Кр. *Осигурително право*. Цит. съч., с. 128; от нея: *Осигурени социални рискове*. Цит. съч., с. 14.

²⁴³ При определени хипотези могат да възникнат правни последици и в съдържанието на осигурителното правоотношение между осигурителя и осигурителния орган.

²⁴⁴ За понятието, правната уредба и правната характеристика на осигурителноправния спор вж. СТАЙКОВ, Ив. *Понятие за осигурителноправен спор*. – В: Бобчеви четения: Правната наука в чест на юриста проф. Стефан Бобчев. Издателски комплекс – УНСС, София, 2014, с. 262 – 269; от него: *Предмет на осигурителноправния спор в държавното обществено осигуряване*. – В: 100 години Върховен административен съд. Сб. доклади от научна конференция в СУ „Св. Кл. Охридски”. УИ „Св. Кл. Охридски”, София, 2014, с. 327 – 352; от него: *Вътрешни източници на правната уредба на споровете в държавното обществено осигуряване*. – В: Научни трудове. Том 53, серия 7 – правни науки. Русе, Русенски университет „Ангел Кънчев”, 2014, с. 187 – 194.

Законът на правото или правото на закона

ползват медицинската експертиза. И в двата случая става въпрос все за установяване на факти с правно значение. Всеки спор относно юридически факт е правен спор.

доц. д-р Ивайло Стайков е щатен преподавател в Нов български университет, департамент „Право”, E-mail: istaikov@nbu.bg.