



## АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА КАМАРА В БЪЛГАРИЯ

*Изх. № 200028 / 09.05.2020 г.*

**ДО  
ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**АННА АЛЕКСАНДРОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ  
ВЪПРОСИ КЪМ  
44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

**ОТНОСНО: Становище относно предложените мерки и действия за преодоляване на последиците от извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание на 13.03.2020 г. и обнародван с Указ №71/ 24.03.2020 г., бр. 28 от Държавен вестник**

*гр. София, 09.05.2020 г.*

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО КАРАЯНЧЕВА,  
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,**

Следвайки стремежа на Американската търговска камара в България да участва активно в общественения живот на страната и да предоставя експертни становища в полза не само на свои членове, но и на цели икономически сектори, като по този начин подкрепя усилията на държавните институции, в т.ч. и на Народното събрание, да се управляват обществените процеси и да се гарантира развитие на икономическата среда, споделяме с Вас нашето становище относно някои от предложените мерки и действия за преодоляване на последиците от извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание на 13.03.2020 г. Известно е, че на 5 май 2020 г. беше публикуван проект на Закон за изменение на Закона за здравето („Проектът за изменение“). Благодарим за възможността отново представител на Американска търговска камара в България да вземе участие в заседанието на Комисията по правни въпроси, проведено на 07.05.2020 г.

В следващите параграфи сме обобщили част от най-важните, според нас, промени и проблеми.



## АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА КАМАРА В БЪЛГАРИЯ

### 1. Относно „извънредната епидемична обстановка“ и актовете за въвеждане на противоепидемичните мерки

1.1. С Проекта за изменение се предлага оправомощаването на Министъра на здравеопазването да обявява „извънредна епидемична обстановка“. Действащият Закон за здравето („ЗЗ“) третира „извънредната епидемична обстановка“ като фактическо обстоятелство, което възниква и би следвало да се констатира като факт от действителността при осъществяване на дейността по надзор на заразните болести, извършвана от регионалните здравни инспекции под ръководството на държавния здравен инспектор.

При наличието на такива факти законът и сега предвижда правомощия на министъра на здравеопазването да въвежда противоепидемични мерки чрез наредби, предвидени в закона. Предложеното изменение, обаче въвежда нова концепция за „формализиране“ на факта на извънредна епидемична обстановка, чрез „обявяването“ ѝ от министъра по предложение на държавния здравен инспектор („ДЗИ“), в което прозира аналогия с предвидената в Конституцията възможност за Народното събрание да обявява „извънредно положение“. Предлага се чл. 63, ал. 6 и 7 от ЗЗ да се изменят, за да останат сега въведените мерки от „Закона за извънредното положение“ въз основа на Конституцията и след отмяната на това положение, като същевременно се премахва референцията към него. Така се създават условия за реализиране на последиците от въвеждане на извънредно положение не по конституционно предвидения ред – с акт на Народното събрание, а по административен ред – от Министъра на здравеопазването.

ЗЗ не съдържа дефиниция за „извънредна епидемична обстановка“, нито критерии, при които разпространението на конкретно заболяване ще се превърне в епидемична обстановка и при какви – в извънредна такава. Тази преценка е оставена на субективното мнение на ДЗИ, който ще предложи на министъра да обяви такава обстановка, а министърът няма никакъв инструмент за анализ и преценка дали да приеме това предложение или не. **Препоръчително е да се дефинират и разграничат понятията епидемична обстановка и извънредна такава и текстът на предложената ал.1 от чл. 63 от ЗЗ да се формулира така, че да „може да обявява извънредна епидемична обстановка“.**

При положение, че обявяването на „извънредна епидемична обстановка“ ще позволи не дори на Министерски съвет, а на един от членовете му да въвежда мерки за противодействие чрез ограничения на правата на гражданите, **се налага да има и законово установени критерии за обективна преценка** кога е налице извънредна епидемична обстановка, за да се даде възможност за ефективен съдебен контрол, макар и обжалването да не спира изпълнението.



## АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА КАМАРА В БЪЛГАРИЯ

1.2. Що се отнася до отговора на въпроса за обосноваването на предоставянето на тези правомощия на министъра на здравеопазването, а не на Народното събрание, той ще зависи от конкретните мерки и ограничения, които ще бъдат налагани. С оглед законосъобразността на мерките, следва те да бъдат ограничени до такива, които са в правомощията на министъра на здравеопазването и да се разграничат от мерките, които могат да бъдат налагани само със закон, при наличието на обявено от Народното събрание извънредно положение. В чл. 60, ал. 5 от ЗЗ вече е предвидено, че министърът на здравеопазването определя с наредби реда и условията за провеждане на диагностика, профилактика и контрол на отделни заразни болести. Затова и не става ясно **защо се предвижда отделно наредба за въвеждане на противоепидемични мерки в алтернативност със спешен общ административен акт, след като Министърът вече е оправомощен да издава такива нормативни актове.**

1.3. Изменението на чл. 63, ал. 2 ЗЗ предвижда алтернативност на избора на инструмент за налагане на извънредни мерки от министъра – с наредба или със заповед по реда на чл. 73 Административния процесуален кодекс („АПК“), т.е. с нормативен акт или с общ административен акт, издаден при условия на неотложност. Избраният подход е по-скоро необичаен и на пръв поглед от позоваването на чл. 73, а не на чл. 65 от АПК, изглежда, че се основава на въпроса дали ще е неотложен случай, който да налага неспазване на въведените от АПК правила за уведомяване на общността за предстоящото издаване на акта по реда на чл. 73 от АПК или не.

Видът на административния акт, обаче, не се определя от спешността за издаването му, а само от кръга от адресатите му и обхвата/кратността на действието му. Разликата между общ и нормативен административен акт съгласно АПК се състои най-вече в това, че първият има еднократно правно действие, т.е. издава се, за да уреди конкретна правна и фактическа ситуация, а вторият създава принципна правна уредба на определен тип обществени отношения, която се прилага винаги, когато такива отношения възникнат.

В тази връзка, в законопроекта следва да се уточни, че видът акт, с който се въвеждат противоепидемичните мерки зависи от вида на последните и техния обхват, съобразно установените принципи на правната държава, посочени по-горе. **Юридически необосновано би било едни и същи мерки (действия или бездействия) да се вменяват като задължение на гражданите при спешен случай с общ административен акт, а при липса на спешност с нормативен административен акт.**

## 2. Относно измененията в АПК

С Проекта за изменение се предлага дефинирането на „еднократно правно действие“ на общите административни актове. Според предложението, такава ще е



## АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА КАМАРА В БЪЛГАРИЯ

налице, когато в административния акт са предвидени «бездействия за срок до една година или задължения за еднократно действие».

Следва да се има предвид обаче, че **тази дефиниция няма да се отнася единствено до заповедите на министъра на здравеопазването и дори не само до общите административни актове по чл. 73 от АПК** (издадени от министъра на здравеопазването или друг орган), а до всички общи административни актове, тъй като реферира към чл. 65 от АПК. В същото време тя отменя възприетите в теорията и практиката критерии за определяне на действието на административните актове като еднократно или многократно, както го посочихме по-горе.

Класификацията на административния акт, като нормативен или общ такъв, не е прието да се определя нито от това, дали съдържа задължение за действие или бездействие на гражданите, нито от това колко време трябва да продължи това действие или бездействие. Затова изборът на правен инструмент – заповед или наредба, от страна на министъра на здравеопазването, трябва да се съобразява именно с това дали се налагат конкретни мерки за овладяване на конкретна (в случая епидемична) ситуация или се създават правила за поведение, които ще се прилагат по принцип при възникване на епидемична ситуация, които ще трябва да се прилагат еднотипно. .

Предложеното определение за „еднократно правно действие“ би могло да предизвика множество усложнения. Належаният извод следва, че ако не бъде направена предварителна преценка и с един акт бъдат наложени няколко мерки, е възможно този акт да представлява общ административен акт в някои свои части и нормативен акт – в други.

С оглед на горното и предвид яснотата в правната теория за това, какво представляват общите административни актове, считаме, че **въвеждането на дефиниция за „еднократно правно действие“ не е необходимо и по-скоро би имало негативни, отколкото позитивни последици** за административното правоприлагане и правораздаване.

### 3. Относно работата от разстояние

Чрез Проекта за изменение се увеличава срокът на действие на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение („Закон за извънредното положение“). Ето защо остава възможността да остане в сила чл. 7 от Закона за извънредното положение, който дава възможност за едностранно въвеждане от работодателя на работа от разстояние или надомна работа. **Действието на чл. 7 следва да продължи за срок до два месеца след отмяна на извънредното положение, или до 13 юли 2020 г. в сегашната ситуация.**



## АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА КАМАРА В БЪЛГАРИЯ

В Проекта за изменение, обаче, не се предвиждат промени относно новите разпоредби, касаещи полагането на работа от разстояния, които бяха приети в Кодекса на труда (чл. 120Б КТ) по силата на Закона за извънредното положение (и които привидно са идентични с чл. 7 от Закона за извънредното положение). С оглед на това едностранната възможност за работодателя да въведе работа от разстояние и да наложи ползването на платен годишен отпуск, предвидена в Кодекса на труда, ще отпадне с изтичането на срока на Извънредното положение на 13.05.2020 г.

Така разпоредбите на изменения чл. 7 от Закона за извънредното положение и чл. 120Б ще се окажат в конфликт, което ще създаде съществен проблем при евентуални трудово-правни спорове.

Считаме, че противоречията между двата закона следва да бъдат изчистени между четенията, за да се избегнат неяснотите.

Освен това извън случаите на извънредно положение, съгласно „старите“ разпоредби на Кодекса на труда се предвижда, че работа от разстояние и надомна работа се извършват по силата на двустранни споразумения. С оглед на това всички служители, които работят в режим на работа от разстояние (или надомна работа) би следвало да се явят в помещенията на работодателите си до 14 юли 2020 г. (или 14 май 2020г., ако останат само възможностите съгласно Кодекса на труда), а работодателите следва да подготвят двустранни споразумения, за да уредят продължаването на режима на работа от разстояние, за да спазят изискванията на Кодекса на труда. Това от своя страна ще доведе **практически до сгрупване на всички служители на едно място, което също е ефект, който е препоръчително да се избягва.**

### **4. Относно осигурителния стаж по време на неплатен отпуск и работа при непълно работно време**

§7 от ПЗР към Проекта за изменение предвижда за работниците и служителите, ползващи неплатен отпуск, до 60 работни дни през 2020 г. да бъдат признати като трудов и осигурителен стаж. Тази промяна следва да се отчете като далновидна и съвсем на място, тъй като осигурителните права на голям брой лица може да бъдат засегнати от извънредното положение, а осигурителният стаж има пряко влияние върху размера на обезщетенията за безработица, болничен и майчинство.

Тук следва да се отбележи, че в случаите, когато за служителите се въвежда непълно работно време, което се отчита като такова, засегнатите служители по силата на чл. 9 КСО биха придобили осигурителен стаж, който е намален пропорционално на намалението на работното време. Това от своя страна ще ги постави в по неизгодна позиция от осигурителна гледна точка спрямо служители, които не са полагали никакъв труд, а са ползвали неплатен отпуск.



## АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА КАМАРА В БЪЛГАРИЯ

**Затова намираме за справедливо на служителите, които са работили с намалено работно време също да бъде признат пълен осигурителен стаж.**

Затова от името на Американска търговска камара в България апелираме за наложителна допълнителна уредба на отношенията, свързани с възлагането на обществени поръчки – било чрез изключване на прилагането на чл. 3, ал. 2 по отношение на ЗОП, било чрез по-конкретно уреждане на конфликтните ситуации, които създава прилагането на тази норма по отношение на обществените поръчки.

Оставаме на разположение за допълнително информация и съдействие.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ОЛИВИЕ МАРКЕТ  
ПРЕЗИДЕНТ  
АМЕРИКАНСКА ТЪРГОВСКА  
КАМАРА В БЪЛГАРИЯ**