



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-А, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 63

Дата: 24.01.2025 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 32 / 2024 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 10 декември 2024 г. по к.д. № 32/2024 г. Конституционният съд (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Трето отделение на Върховния административен съд, Първа колегия, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, точки 3б и 3в от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) (обн. ДВ, бр. 70 от 1998 г., посл. доп. ДВ, бр. 85 от 2024 г.).

Със същото определение Висшият адвокатски съвет (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция по делото като му е даден 30-дневен срок за представяне на становище.

Оспорените разпоредби са включени в алинея втора на чл. 55 от ЗЗО, която е адресирана към представителите на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и Българския лекарски съюз (БЛС), като установява задължителни елементи в съдържанието на сключвания помежду им Националния рамков

договор (НРД). Представяват част от комплекс правни норми, чрез който държавата изпълнява задължението си по чл. 52, ал. 1 от Конституцията, а именно – със закон да обезпечи правото на здравно осигуряване на гражданите като им гарантира достъпна медицинска помощ (Вж. мотивите по т. 1 на Тълкувателно решение № 8/1998 г. по к.д. № 3/1998 г.). Вносителят на искането поддържа тезата за тяхната противоконституционност като се позовава на чл. 4, ал. 1, чл. 19, ал. 1 и 3 и чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Според Висшия адвокатски съвет искането е неоснователно.

1. Разпоредбата на чл. 55, ал. 2, точка 3б от ЗЗС предвижда НРД задължително да съдържа: „изисквания относно основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти, работещи в лечебни заведения за болнична помощ в изпълнение на договори с НЗОК, които са не по-малко благоприятни от предвидените в колективен трудов договор в отрасъл „Здравеопазване““.

Частта от искането, с която се поставя под въпрос нейната конституционност е голословна, неясна и очевидно необоснована. Вносителят не е изложил съображения, а съвсем произволно, по изкуствен начин, е свързал точка 3б на чл. 55, ал. 1 от ЗЗО със съдържанието на следващата точка 3в, която е предмет на отделно оспорване. В действителност в случая законодателната воля е изразена ясно, без вътрешни противоречия или несъвместимост с други правни разпоредби. Не са създадени обективни предпоставки за непреодолими затруднения в правоприлагането. Видовете медицинска помощ, условията и реда за оказването ѝ, сред които на първо място са обемите, цените и методиките за нейното остойностяване и съответно закупуване от НЗОК са уредени като задължителни елементи на НРД в разпоредбите на чл. 55, ал. 2, точка 2, точка 3 и точка 3а от ЗЗО, които не са оспорени и са извън обхвата на настоящия конституционен контрол. При това положение напълно естествено и логично е при оценяване на медицинската дейност, която се поема от бюджета на НЗОК, да се отчитат и разходите за покриване на основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти, работещи в лечебните заведения за болнична помощ, които изпълняват договори с касата. Законодателното решение съответства на справедливостта като конституционна ценност, въздигната в Преамбюла на основния закон, въплътена и в принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията. Насочено е към осигуряване на качествено и достъпно медицинско обслужване, вменено в дълг на държавата от чл. 52, ал. 1 от Конституцията.

Вярно е, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2, точка 3б от ЗЗО обвързва страните по НРД в лицето на НЗОК и БЛС да съобразяват като минимален стандарт основните трудови възнаграждения по колективния трудов договор в отрасъл „Здравеопазване“, сключен между представителните организации на работниците и служителите и работодателите на основание чл. 51б, ал. 2 от Кодекса на труда. В случая оспорената норма придава задължителна сила на договор, който обаче се приема въз основа на изрично предписание на закона, поради което не може да се поставя въпросът за нарушение на принципа за установеност със закон на условията и реда за здравното осигуряване. Наистина, НРД за медицинските дейности за 2023-2025 г. е сключен на 1 септември 2023 г., при което е било възможно съобразяването му с тогава действащия отраслов колективен трудов договор в здравеопазването, чиито срок на действие обаче вече е изтекъл – на 12 април 2024 г. Досега не е приет нов колективен трудов договор за съответния отрасъл. Ако това положение продължи дълго, може да се очакват проблеми в правоприлагането при изготвянето и сключването на новия НРД за следващия договорен период. Тези евентуални бъдещи затруднения обаче не следва да бъдат решаващи за крайното решение на Конституционния съд по настоящето дело, защото са извън предмета на контрола за конституционност.

Поначало разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б от ЗЗО не е относима към свободната стопанска инициатива и създаването на еднакви правни условия за стопанска дейност в конкурентна среда – основополагащи икономически ценности по смисъла на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията. Доводи за противното не се откриват и в искането. Що се отнася да закрилата на инвестициите и стопанската дейност по чл. 19, ал. 3 от Конституцията, следва да се има предвид, че вноските за задължително здравно осигуряване постъпват във фонд, който в условията на солидарност е предназначен да задоволи обществената необходимост от качествено и достъпно здравеопазване. Осигурените лица могат единствено да разчитат, че при конкретна нужда част от тези средства ще бъдат изразходвани, за да им бъде оказана медицинска помощ, но от друга страна са лишени от възможност самостоятелно да ги управляват.

2. Разпоредбата на чл. 55, ал. 2, точка 3в, б. „а“ и „б“ от ЗЗО изисква НРД да съдържа “методика за финансиране осигуряването на медицински персонал във: а) лечебни заведения, които извършват медицински дейности в населени места в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината, с изключение на лечебните заведения по чл. 106а, ал. 5б от Закона за лечебните заведения; б) лечебните заведения за болнична помощ по чл. 45а, ал. 2а“.

Доводите за противоконституционност на вносителя на искането са развити в две направления – първо, нарушаване на основания на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията общ принцип за регулиране на основните обществени отношения със закон, в частност на изискването по чл. 52, ал. 1 от Конституцията правото на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ, да се осъществява при условия и по ред, определени със закон; и второ – нарушаване на изискванията по чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията законът да създава и гарантира на гражданите и юридическите лица еднакви правни условия за стопанска дейност в конкурентна среда, както и да закриля стопанската дейност и инвестициите. Според ВАС и двете оплаквания са неоснователни.

По силата на специален закон в НЗОК наистина се акумулира значителен финансов ресурс с основни източници задължителни здравноосигурителни вноски и трансфери от държавния бюджет. Неоспоримо право на държавата е да регулира реда и условията за изразходването на този публичен ресурс, така че да бъде осигурено достъпно и качествено медицинско обслужване за всички осигурени лица. Няма конституционна преграда за предвиждане на допълнително финансиране от бюджета на НЗОК за осигуряване на медицински персонал за онези потребители на нейни средства, които работят при сравнително по-тежки условия, а именно – лечебни заведения, които извършват дейността си в труднодостъпни и/или отдалечени райони или единствени изпълняват съответната дейност на територията на общината. Същото е валидно и за визираните в чл. 45а, ал. 2а от ЗЗО приоритетни многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, които осъществяват усложнена медицинска дейност в условията на редица изисквания – за разкрити многобройни структури, обезпечаване на спешен прием, възможност за хоспитализация, гарантирано 24-часово осигуряване на дейността и т.н. Вярно е, че законодателят не е навлязъл детайлно и казуистично в регламентиране на методиката, по която изрично определените от него получатели на средства по договор с НЗОК биха могли да реализират допълнителна финансова изгода, като е предоставил това на страните по НРД. Същественото е, че със закон са установени принципните основания за реализирането на тази полза. Не може да се очаква от законодателния акт да съобрази и обхване в рамките на цялата страна огромното многообразие от случаи и ситуации, при които биха могли да се комбинират различни по тежест и интензитет фактически основания за допълнително финансиране. Това не е нито необходимо, нито обективно възможно.

Действително, въпросът за конституционността на чл. 55, ал. 2, точка 3в, б. „б“ от ЗЗО е особен, защото разпоредбата изисква НРД да предвиди методика за допълнително финансиране на лечебните заведения по чл. 45а, ал. 2а от ЗЗО,

където най-общо се установява наличието на приоритетни многопрофилни лечебни заведения, без да са посочени принципните критерии за класификацията на тази група, като за това изцяло се препраща към подзаконов нормативен акт – Наредбата за осъществяване на правото на достъп до медицинска помощ по чл. 81, ал. 3 от Закона за здравето. Вярно е, че посочената наредба подробно установява основанията за принадлежност на едно многопрофилно лечебно заведение към категорията на приоритетните, но остава под въпрос спазването на изискването, основано на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията, за надлежна законова регламентация на принципните основания за вземане на решение с нормативен характер. Конституционният недостатък обаче не се разкрива във формалното съдържание на оспорената разпоредба, при чието създаване не е имало друга алтернатива, освен да бъде съобразен заварения подзаконов правен регламент по отношение на определянето на едно многопрофилно лечебно заведение за приоритетно. Такъв недостатък хипотетично би могъл да се обсъжда по отношение на разпоредбата на чл. 45а, ал. 2а от ЗЗО, която не е оспорена с искането и се намира извън обхвата на конституционния контрол по настоящето дело.

Доводите на вносителя на искането за противоконституционност, основани на чл. 19 от Конституцията, също са неоснователни. Въпреки че потребителите на финансовия ресурс на НЗОК наистина осъществяват стопанска дейност, въпросът за условията и реда за усвояването на средствата се решава не по правилата на свободната стопанска инициатива, а по административен ред – чрез подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност НРД, сключен от лица, защитаващи противоположни интереси, а именно представляващите НЗОК и БЛС. Вярно е, че кандидатите за финансиране могат да изискват от държавата да не създава такива правила, които дават неоправдано предимство на едни за сметка на други. В случая оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, точка 3в, б. „а“ и „б“ наистина отдава известно предимство на определени изпълнители на здравни дейности, но това предимство е напълно оправдано с оглед на задоволяване на отразения в основния закон обществен интерес – да бъде надлежно удовлетворено правото на всички граждани на здравно осигуряване, гарантиращо достъпна медицинска помощ. В цялостната си досегашна практика Конституционният съд е поддържал разбирането, че основният закон защитава равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност. Това задължава законодателя, но и същевременно му дава правото да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен (Вж. Решение № 5/2017 г. по кд. № 12/2016 г., Решение № 4/2021 г. по кд. № 1/2021 г., т. 6 от мотивите на Решение № 11/2010 г. по кд. № 13/2010 г. и др.). Същият подход е използван и при въвеждането на чл. 55, ал.

2, точка 3в от ЗЗО като въз основа на отликите в условията, при които се осъществява здравната дейност, е създадена възможност за по-благоприятно третиране на определени изпълнители на здравни услуги.

По отношение на изискването по чл. 19, ал. 2 от Конституцията за създаване на „еднакви правни условия за икономическа дейност“ Конституционният съд многократно, последователно и непротиворечиво е приемал, че става въпрос за правно, а не за икономическо равенство, както и че законова диференциация по съображения за защита на конституционни ценности и постигане на обществено значими и приоритетни цели е напълно допустима (За най-пълна аргументация вж. мотивите на Решение № 7/2022 г. по к.д. № 13/2021 г., както и Решение № 5/2002 г. по к.д. 5/2002 г., Решение № 11/2014 г. по к.д. № 2/2013 г. и др.). Отговорът на въпроса за критериите, по които се оформят отделните групи от стопански субекти, следва да се търси в спецификата на осъществяваната дейност като се свърже със съображения за целесъобразност, основани на конституционните ценности (Вж. раздел IV от мотивите на Решение № 6/2010 г. по к.д. № 16/2009 г. и т. 6 от мотивите на Решение № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.). В тази насока качествена и същевременно достъпна медицинска помощ за гражданите е онази обществено значима, утвърдена в основния закон цел, която дава на законодателя пълното основание да допусне възможността за диференциран подход с приемането на оспорената разпоредба на чл. 55, ал. 2, точка 3в от ЗЗО.

Съображенията, изложени по-горе, за неприложимост на принципа за защита на инвестициите и стопанската дейност по чл. 19, ал. 3 от Конституцията по отношение на чл. 55, ал. 2, точка 3б от ЗЗО, са напълно валидни и за чл. 55, ал. 2, точка 3в от ЗЗО.

В заключение, ВАС изразява пред КС становище, че искането на състава на Трето отделение, Първа колегия, на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2, точка 3б и точка 3в от ЗЗО следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ