



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 3043 /2024 г. - ГП
София, 06.01.2025 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 3 К1
Дата 06.01.2025 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ИЗПЪЛНЯВАЩИЯ ФУНКЦИЯТА ГЛАВЕН ПРОКУРОР
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 32/2024 Г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 10.12.2024 г., постановено по к. дело № 32/2024 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд, III отделение, Първа колегия, за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и 3в от Закона за здравното осигуряване (обн. ДВ, бр. 70 от 1998 г., посл. доп. ДВ, бр.85 от 2024 г.).

В съответствие с определението на КС и съобразно чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд изразявам следното становище по предмета на делото:

В искането се навеждат доводи, че оспорените разпоредби противоречат на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията; на разпоредбата на чл. 19, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията, прокламиращи, че икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива, както и че инвестициите и стопанската дейност на български и

чуждестранни граждани и юридически лица се закрилят от закона; на чл. 52, ал. 1 от Конституцията, съобразно който гражданите имат право на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ и безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон, както и на чл. 52, ал. 2 от Конституцията, според който здравеопазването на гражданите се финансира от държавния бюджет, от работодателите, от лични и колективни осигурителни вноски и от други източници при условия и по ред, определени със закон.

Съобразявайки предмета на отправеното до Конституционния съд искане изразявам становището, че разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и т. 3в от Закона за здравното осигуряване не противоречат на Конституцията на Република България, като съображенията ми за това са следните:

Правото на здравно осигуряване на гражданите е прокламирано в разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от Конституцията като основно и неотменимо право, гарантиращо им достъпна медицинска помощ. Вложеният в конституционната разпоредба смисъл на понятието "достъпна" означава възможност за свободен достъп на здравноосигурените лица до медицинска помощ, включваща диагностични, лечебни, рехабилитационни и профилактични дейности, осигурявани от медицински специалисти. В чл. 52, ал. 2 от Конституцията са посочени източниците на средства, които обезпечават финансово здравеопазването - държавният бюджет, работодателите, лични и колективни осигурителни вноски, и други източници при условия и по ред, определени със закон. В Решение № 2/22.02.2007 г. на Конституционния съд, постановено по к. д. № 12/2006 г., е дадено тълкуване на разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от Конституцията, съобразно което *„Правото по чл. 52, ал. 1 от Конституцията е от категорията социални права. Типично за тях е, че не са универсални, отнасящи се до всички граждани (закрила на жената майка; на децата, останали без грижа; на стари хора без близки, а в нашия случай само за нуждаещите се от здравна помощ). Друго характерно за тях е, че не се ползват с пряка съдебна защита. Затова трябва да се приеме, че не става дума за право от класически тип. Тази характеристика на правата по необходимост налага държавна намеса.“* Това е причината самата Конституция да посочва, че здравното осигуряване и въобще медицинската помощ се осъществяват по ред, определен в закон.

В тази връзка следва да се посочи, че именно Законът за здравното осигуряване е този, който регламентира задължителното здравно осигуряване и различните хипотези за дължимите здравно осигурителни вноски и размерите им. Съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗЗО задължителното здравно осигуряване

представлява пакет от здравни дейности, гарантирани от бюджета на НЗОК. По силата на чл. 1, ал. 2 от ЗЗО целево формираните средства се разходват за закупуването на здравни дейности, услуги и заплащане на стоки, предвидени в закона, националните рамкови договори и застрахователните договори. Законът гарантира на здравноосигуреното лице право на избор по отношение изпълнителя на медицинската помощ, съобразно чл. 4, ал. 1 от ЗЗО.

С оглед посочената правна уредба се прави изводът, че здравното осигуряване има закриляща функция. Закрилата се изразява в осигуряване на достъпна медицинска помощ, съгласно чл. 52, ал. 1 от Конституцията и чл. 4 от ЗЗО. Осигуряването на такава помощ се постига чрез поемане на разходите за медицинска помощ и профилактика на заболяванията от нарочно обособения за тази цел бюджет на НЗОК. В този ред на мисли следва да се посочи, че чл. 22, ал. 1 от ЗЗО определя бюджета на НЗОК като основен финансов план за набиране и разходване на паричните средства за задължителното здравно осигуряване. Този бюджет е изграден на принципа на осигуряването, изразяващ се в гарантиране на материални средства за покриване на нужда, възникнала от определени в закона причини – предотвратяване и отстраняване на увреждането на здравето на осигурения. Закрилящата функция се проявява чрез реда и условията за предоставяне на основните здравни услуги.

Правната уредба на здравното осигуряване има и стимулираща функция, изразяваща се в стимулиране на осигурените лица да се грижат за собственото си здраве.

Съдържанието на правото на здравно осигуряване включва множество разнородни по своя характер блага – парични или натурални престации, фактически действия, насочени към грижата за здравето на човека, т.е към получаване на определени материални блага – медицинска помощ /чл. 35, т. 1 и 3 от ЗЗО/.

Медицинската помощ е дължимата на здравноосигуреното лице престация и основният смисъл на системата на здравно осигуряване. Същността на здравното осигуряване се изразява в това, че осигурените лица получават дължимата им се медицинска помощ, без да заплащат нейната парична равностойност. Тя се заплаща от бюджета на НЗОК /чл. 45, ал. 1 от ЗЗО/. В това се изразява и прехвърлянето на риска от осигурения към осигурителната система.

Здравното осигуряване е форма на преразпределение на обществени средства за задоволяване на индивидуални потребности. То е проява на солидарност, тъй като всеки, който придобива доход, както и други изрично посочени в закона лица, а също и държавния бюджет, натрупван основно чрез

приходите от данъци, участват в натрупването на средствата по бюджета на НЗОК.

Тук следва да се подчертае, че правото на здравно осигуряване е различно от правото на безплатно медицинско обслужване, прогласено в чл. 52, ал. 1 от Конституцията. Второто е самостоятелно право на гражданите, независимо от правото на здравно осигуряване. Свързано е с получаване на медицинска помощ, без оглед дължимостта на насрещна имуществена престаия от физическото лице. То допълва здравната закрила, но същевременно е независима от здравното осигуряване. Медицинската помощ, която се предоставя безплатно в съответствие с чл. 52, ал. 1 от Конституцията, се определя в закон, като това е Законът за здравето. Той включва в безплатната медицинска помощ изчерпателно изброени дейности – спешна медицинска помощ, стационарна психиатрична помощ, задължителни имунизации и др.

Изводът от изложеното е, че правото на здравно осигуряване, гарантиращо на гражданите достъпна медицинска помощ, е отделно конституционно право, чиято конституционноправна защита включва както задължението на държавата да предвиди (в смисъл да създаде) поначало по законодателен път системата на здравното осигуряване, така и задължението да гарантира конкретната реализация на това право в неговите различни форми, когато условията за получаване на съответните плащания са настъпили. Тези престаии се дължат от държавата.

Основното човешко право на здравеопазване означава, че всеки има право на достъп до най-високия стандарт на здравеопазване, тъй като опазването на здравето на гражданите е национален приоритет и се гарантира от държавата чрез прилагане на принципите на равнопоставеност и осигуряване на достъпна и качествена здравна помощ, прогласени в чл. 2, ал. 1, т. 1 и 2 от Закона за здравето. Принципът на равнопоставеност гарантира възможност за ползване на здравни грижи от всички граждани, но на справедлива основа. С оглед на това Конституцията гарантира и възможността за безплатно ползване на медицинско обслужване, което е различно от правото на здравно осигуряване, и за което е налице регламентиран в Закона за здравето ред за предоставян, като по този начин се явява изпълнен и принципът на достъпност, гарантиращ наличността и възможността за използване на здравната помощ там и тогава, където и когато е необходима.

Предвид така очертаните основни принципи се налага изводът, че законодателното решение по чл. 55, ал. 2, т. 3б и т. 3в от Закона за здравното осигуряване не се намира в противоречие с правото на здравно осигуряване, прокламирано в чл. 52, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, гарантираща на

гражданите право на достъпна медицинска помощ и на безплатно медицинско обслужване при условия и ред, установени в закон.

В мотивите на Решение № 2/22.02.2007 г. на Конституционния съд, постановено по к. дело № 12/2006 г., по отношение на НЗОК е посочено, че: *„Касата е юридическо лице, създадено със специален закон. За нея няма предвидени граници за платежоспособност, правила за преобразуване, прекратяване, ликвидация и обявяване в несъстоятелност, не може да притежава акции в лечебни заведения. Тя не реализира печалба, а извършва дейност по осъществяване на здравното осигуряване и определяне на медицинската помощ в рамките на събраните суми от осигурените и отпуснатите субсидии. Очевидно тази дейност не е стопанска по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.“*

Прокламираното в Конституцията право на здравно осигуряване, гарантиращо на гражданите достъпна медицинска помощ, както и правото на безплатно ползване на медицинско обслужване, са основни права, поради което принципите на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията, гарантиращи правото на всички граждани и юридически лица на еднакви правни условия за стопанска дейност, не са им противопоставими, доколкото не са абсолютни. Последните търпят държавно регулиране чрез законодателно ограничаване в какъвто смисъл КС вече се произнасял в своите решения. (Решение № 6 от 1997 г. по к. д. № 32 от 1996 г. - ДВ, бр. 21 от 1997 г., Решение № 18 от 1997 г. по к. д. № 12 от 1997 г. - ДВ, бр. 110 от 1997 г.). По тази причина Конституционният съд е приел, че дейността на НЗОК не е стопанска по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. В този смисъл не е спорно, че икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива, съобразно чл. 19, ал. 1 от Конституцията, както и че стопанската дейност на юридическите лица следва да се закриля от закона - чл. 19, ал. 3 от Конституцията, но тук следва да се отчете и обстоятелството, че социалната функция на държавата се поставя на по-преден план пред търговския интерес. Освен това, в правомощие на държавата е да осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника и върху търговията с тях, съобразно - чл. 52, ал. 5 от Конституцията.

С оглед посоченото намирам, че законодателното решение по чл. 55, ал. 2, т. 3б и т. 3в от Закона за здравното осигуряване не противоречи на чл. 19, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията на република България.

В практиката си (Решение № 5 от 2000 г. по к. д. № 4 от 2000 г.; Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г.) Конституционният съд е приел, че принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на

взаимноизключваща се правна уредба. Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правната сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права и да не ги променя в полза на държавата и във вреда на гражданите и юридическите лица (Решение № 7 от 2001 г. по к. д. № 1 от 2001 г.). При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес (вж. Преамбюла на Конституцията и Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г.) в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани. Освен това, в правовата държава подобните случаи трябва да се третират еднотипно и да не се допуска диференциация в законодателните разрешения по чужди на Конституцията критерии.

Считам, че създадената правна регламентация с разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и т.3в от ЗЗО не води до противоречие в правната уредба, не накърнява придобитите от гражданите и юридическите лица права, като не е налице промяна нито в тяхна вреда, нито в полза на държавата, не е налице нарушение по отношение на предвидимостта и справедливостта при разходване бюджета на НЗОК, поради което не е налице нарушаване и на принципа на правовата държава, визиран в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

По изложените съображения считам, че разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и т. 3в от Закона за здравното осигуряване не са в противоречие с нормите на чл. 4, ал. 1; чл. 19, ал. 1 и ал. 3 и чл. 52, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България.



БОРИСЛАВ САРАФОВ
И.Ф. ГЛАВЕН ПРОКУРОР