



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.к. № 125/РД 2/17
Дата 26.05.2017

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на здравеопазването

Изм. №

11-03-23 / 260517

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

гр. София

бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

По к. д. № 2 от 2017 г.

Относно: допуснато за разглеждане по същество искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционността на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване в частта относно работещите пенсионери

УВАЖАЕМИ ПРОФ. ВЕЛЧЕВ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 25 април 2017 г. по к.д. № 2/2017 г. на Конституционния съд е допуснато за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционността на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване в частта, която се отнася за работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване. С определението се конституират заинтересувани страни по делото, сред които и министърът на

здравеопазването, на които е предоставена възможност за изразяване на писмено становище.

С оглед на това, след преглед на аргументите в искането, считам следното:

А. Относно кръга осигурени лица, по отношение на който се твърди противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване:

Разпоредбата на чл. 40, ал. 1 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) въвежда правила за дохода, върху който се изчислява и за реда, по който се внася определената със закона за бюджета на НЗОК здравноосигурителна вноска на осигурените лица.

С атакуваната частично разпоредба на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО са въведени правилата за конкретна група осигурени лица, а именно за лицата по чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 от Кодекса за социално осигуряване (КСО). Определено е, че същите се осигуряват авансово върху месечен доход, който не може да бъде по-малък от минималния месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица и за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители, определени със закона за бюджета на държавното обществено осигуряване, и окончателно върху доходите от дейността и доходите по т. 3, през календарната година, съгласно справка към данъчната декларация по реда на чл. 6, ал. 9 от Кодекса за социално осигуряване. Определено е още, че регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители, произвеждащи непреработена растителна и/или животинска продукция не определят окончателен размер на осигурителния доход за тази дейност, а също и че вноските се внасят за сметка на самоосигуряващите се лица до 25-то число на месеца, следващ месеца, за който се отнасят, а окончателната осигурителна вноска най-късно в срока за подаване на данъчната декларация по чл. 50 от Закона за данъците върху доходите на физическите лица.

Член 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО очертава конкретната група осигурени лица, до която се отнася, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 от КСО. Следователно, осигурените лица по атакувания текст от ЗЗО са лицата, посочени в чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 от КСО по начина и в границите, очертани в последния.

Разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от КСО е обявена с Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г. на Конституционния съд за частично противоконституционна в частта относно работещите пенсионери, включени в кръга на задължително осигурените лица по този законов текст. В тази част разпоредбата не се прилага от 2000 г. Това означава, че кръгът, очертан от разпоредбата не включва работещите пенсионери. В този смисъл работещите пенсионери не следва да бъдат включени и в кръга осигурени лица по чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО, тъй като същият е очертан не индивидуално или чрез собствено

изброяване на отделни групи лица, а посредством препратка към кръга по чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 от КСО, в който няма работещи пенсионери.

Поради посоченото считам, че не е налице противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО в частта относно работещите пенсионери, тъй като последните не са включени във визираната в този текст група осигурени по чл. 4, ал. 3, ал. 1, 2 и 4 от КСО.

Б. Относно аргументите на Върховния административен съд за противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО в частта относно работещите пенсионери:

Извън аргументите по част А, Конституционният съд неведнъж е обсъждал въпроса за принципите и правилата на финансиране на системата на задължителното здравно осигуряване.

В Решение № 32 от 26.11.1998 г. по к.д. № 29/1998 г. например Конституционният съд подробно посочва, че основните права на гражданите включват правото на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, и правото на безплатно ползване на медицинско обслужване, прогласени в чл. 52, ал. 1 от Конституцията. Източниците на средства, които обезпечават финансово здравеопазването са посочени в чл. 52, ал. 2 от Конституцията неизчерпателно, като същите, както и редът и условията за набиране на необходимите средства се определят със закон. Според съда това означава, че по силата на основния закон законодателят при спазване на общите конституционни принципи е свободен да прецени кои са източниците на финансиране и какви трябва да са начинът и формата на финансиране на здравеопазването от тях.

Такъв източник например според съда са сумите по чл. 37, ал. 1 от ЗЗО, които пациентите заплащат за всяко посещение при лекар/лекар по дентална медицина и за всеки ден болнично лечение. Независимо от техния размер, тези суми са сред т.нар. „други източници“ по чл. 52, ал. 2 от Конституцията, определянето на които е допустимо по смисъла ѝ. Тяхното заплащане и предпоставките и условията, при които то се извършва, е уредено със закон, с което е спазено конституционното изискване да бъдат уредени само със закон обществените отношения относно източниците, финансиращи здравеопазването. Според Конституционния съд установяването на такъв източник не нарушава правото на гражданите на здравно осигуряване, като ги лишава от достъпна медицинска помощ.

За съда понятието „достъпна“ по смисъла на чл. 52, ал. 1 от Конституцията означава възможност за медицинско лечение на всички граждани в случай на заболяване и равни условия и еднакви възможности за ползване на лечението. Като се има предвид

съдържанието на това понятие, според съда следва да се приеме, че гаранция за достъпност на медицинската помощ са принципите по чл. 5, т. 1, 3 и 5 от ЗЗО, въз основа на които се осъществява задължителното здравно осигуряване. Те изискват задължително участие, солидарност на осигурените при ползването на набраните средства и равнопоставеност при ползването на медицинска помощ. В съответствие с тези принципи следващите разпоредби на ЗЗО предвиждат, че задължително осигурени в Националната здравноосигурителна каса са всички български граждани (чл. 33, ал. 1), те правят вноски, които са съобразени с финансовото им състояние (чл. 40 и 41) и без да заплащат извършените разноси получават медицински услуги и лечение в зависимост от здравословното си състояние и тежестта на заболяването (чл. 35). При лечението необходимите медицински грижи, лекарствени средства и услуги по чл. 45 от ЗЗО се определят единствено от здравословното състояние и характера на заболяването, а не от размера на внесените суми. Това, че лицата заплащат суми по чл. 37, ал. 1 от ЗЗО не нарушава принципите на солидарност и на равнопоставеност по чл. 5, т. 3 и 5 от ЗЗО, които обезпечават равнопоставеното положение на осигурените лица при получаване на медицинска помощ.

Според Конституционния съд по такъв начин и чрез приложението от законодателя на тези принципи се създава система за социална здравна защита на населението, която предоставя максимален достъп до медицинска помощ и равенство при получаването ѝ.

Начинът на определяне размера на сумите по чл. 37, ал. 1 от ЗЗО не зависи от необходимото и приложеното при лицето лечение. Следователно тези суми не са обвързани с фактическите разходи и с действителната цена на медицинската помощ. Предвид коефициента за определяне на размера им към процесния период (1998 г.) според Конституционния съд те в никакъв случай не могат да бъдат достатъчни за заплащане на оказаната медицинска помощ. Затова внасянето им наред с осигурителните вноски не води до двойно заплащане на една и съща дейност, имащо за последица ограничаването достъпността на медицинската помощ, а регулира отношенията между осигурител и осигурени.

Така изложените мотиви относно принципите и правилата на финансиране на здравеопазването и в частност на системата на задължителното здравно осигуряване са потвърдени и доразвити в Решение № 13 от 15.07.2003 г. по к. д. № 11 от 2003 г., според което поради динамиката на икономическите възможности на гражданите и обществото, регулирането и начинът на подпомагане на нуждаещи се от социално подпомагане лица са възложени на законодателя. Той е свободен, след като съобрази потребностите на лицата и възможностите на обществото, да променя тази уредба и доколкото преценката е по целесъобразност, тя е от компетентност на Народното събрание.

Позицията на Конституционния съд по тези въпроси е възприета и в Решене № 3 от 8.03.2016 г. по к. д. № 6 от 2015 г. Съдът посочва, че съгласно чл. 52, ал. 2 от основния закон здравеопазването на гражданите се финансира от държавния бюджет, от работодателите, от личните и колективните осигурителни вноски и от други източници. Конституцията не определя размера на осигурителните вноски и на осигурителния доход, а възлага условията и реда за определянето им да стане със закон, при приемането на който парламентът, преценявайки настоящите финансови възможности и ограничения, ги урежда по целесъобразност, защото размерът на осигурителната вноска е елемент от данъчно-осигурителната политика на държавата.

Здравноосигурителните вноски, дължими от осигурените лица, поначало не са в еднакъв размер, въпреки че всички лица независимо от размера на осигурителните вноски имат равен достъп до медицинска помощ и ползват едни и същи здравни дейности, независимо кога е възникнало осигурителното правоотношение, какъв е размерът на осигурителната вноска и кой я внася в бюджета на Националната здравноосигурителна каса. Конституцията не съдържа изискване за еднакъв размер на здравноосигурителната вноска, дължима от всички осигурени лица. Поради това ЗЗО предвижда за различни групи осигурени лица диференциран осигурителен доход, чиито минимум и максимум са определени със закон, но не по-малък от минималния осигурителен доход.

В резултат на това осигурените лица внасят различни по размер осигурителни вноски, но тъй като те не се обособяват в партии поради изграждането на задължителното здравно осигуряване на фондов принцип и поради принципа на солидарността по чл. 5, т. 5 от ЗЗО, всички лица получават еднакво медицинско обслужване.

Същевременно според Конституционния съд следва да се отбележи, че не всички осигурени лица плащат осигурителни вноски съобразно доходите си, защото законът предвижда таван на максималния осигурителен доход, както и че трансферите от държавния бюджет за осигурителни вноски на определени групи лица без или с ограничени доходи са от постъпилите в републиканския бюджет данъци от всички данъкоплатци. Правилото здравноосигурителната вноска да се определя върху дохода на осигуреното лице (чл. 40, ал. 1 от ЗЗО) не е приложено по отношение на някои категории лица, като например тези по чл. 40, ал. 3 от ЗЗО, защото те на различни основания нямат доходи и поради това законодателят предвижда вноските да се определят върху минималния осигурителен доход или част от нея. По този начин законът имплицитно освобождава тази група социално слаби граждани от задължението сами да плащат вноските си за здравно осигуряване, а същевременно им признава пълните права на здравноосигурени лица.

Според Конституционния съд няма връзка и еквивалентност между размера на осигурителната вноска на осигуреното лице, от една страна, и вида и качеството на медицинската помощ, която то получава, от друга страна. Предпоставката за възникване за осигуреното лице на право на здравно осигуряване и то да може да получи медицински дейности и услуги при необходимост е само наличието на заплатена осигурителна вноска. От това следва, че не е от значение нейният размер. За съда не е налице поставяне в неравностойно положение на лицата с различни размери на вноските (по-ниски или по-високи), тъй като всички задължително здравноосигурени имат равен достъп до медицинско обслужване.

Включването на лицата по чл. 4, ал. 3 от КСО в обсега на задължителното обществено осигуряване не противоречи на Конституцията. Тези лица реализират възнаграждение и доход от трудова дейност, което представлява осигурителен доход по смисъла на КСО. Върху него те трябва да правят осигурителни вноски. Тези лица нямат работодател и като самоосигуряващи се вноските са изцяло за тяхна сметка. Всички работещи трябва да бъдат поставени при еднакви условия при изпълнение на работата им както във връзка с данъчното облагане, така и по отношение на вноските за обществено и здравно осигуряване и др. (Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г. на Конституционния съд).

Според Конституционния съд дотук посоченото води логично до извода, че не е нарушен принципът по чл. 6, ал. 2 от Конституцията за равенство на гражданите пред закона, защото всички осигурени ползват еднакви права и получават медицински услуги в пълен обем независимо от по-малките или по-големи осигурителни вноски, които внасят или които други лица внасят за тях.

Не е нарушена и разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от Конституцията относно достъпността на медицинската помощ.

Изложените по-горе аргументи на съда намираме за приложими и по настоящия спор.

Във връзка с чл. 6, ал. 2 от Конституцията следва да се добави, че всички осигурени лица са наравно третирани от законодателя – всички те дължат здравноосигурителни вноски и вноските при всички тях се изчисляват въз основа на получавания доход. Работещите пенсионери не правят изключение и няма основание да правят изключение – в случая те са поставени при равни условия с неработещите пенсионери и с всички останали категории осигурени лица. Напротив, изключването им би довело до нарушаване на конституционния принцип по чл. 6, ал. 2.

Що се отнася до диференциацията на вноските между отделните групи осигурени лица, то такава е допустима ако се отнася до определен критерий и на него отговарят всички субекти от групата (Решение № 10 от 29.09.2016 г. по к. д. № 3/2016 г. на Конституционния съд).

Правилото на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО не нарушава чл. 17 от Конституцията. Неправилно в искането формирането на основата от получаваните доходи от лицата и изчисляването на здравноосигурителните вноски от тази основа се квалифицират като нарушаване неприкосновеността на частната собственост.

Не е нарушено и правилото на чл. 60 от Конституцията, съгласно който гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество, като данъчни облекчения и утежнения могат да се установяват само със закон. Както и Конституционният съд посочва в Решение № 5 от 29.06.2000 г. по к. д. № 4/2000 г. данъкът е държавно вземане, което се дължи безвъзмездно, а осигурителните вноски нямат характер на данък. Внасянето на здравноосигурителните вноски осигурява участие на осигуреното лице в здравноосигурителната система и му гарантира достъп до медицинска помощ.

В заключение, намираме за неоснователно искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 40, ал. 1, т. 2 от ЗЗО в частта относно работещите пенсионери поради посочените в него противоречия с разпоредби от Конституцията.

С уважение,

ПРОФ. Д-Р НИКОЛАЙ ПЕТРОВ, ДМН

Министър на здравеопазването