



БЪЛГАРСКА БОЛНИЧНА
АСОЦИАЦИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 23 К1
Дата 10.01.23 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Адв. Свилен Димитрова, в качеството си на
Председател на Управителния съвет на
„СДРУЖЕНИЕ БЪЛГАРСКА БОЛНИЧНА
АСОЦИАЦИЯ“, ЕИК 176903298, със седалище и
адрес на управление: гр. София, бул. „Цар Борис
III“ 85, ап. 2.

По к.д. № 32/2024 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Ваше определение от 10 декември 2024 г., постановено по конституционно дело № 32/2024 г., Българска болнична асоциация е поканена да представи писмено становище по допуснатото за разглеждане по същество искане на тричленен състав на ВАС за установяване на противоконституционност по реда на чл.150, ал.2 от КРБ на разпоредбата 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., ЗЗО/.

Сдружение „Българска болнична асоциация“ („ББА“) обединява своите членове – лечебни заведения, в усилията им за създаване на оптимални условия за предоставянето на здравни услуги в България и успешно функциониране на лечебните заведения, вкл. и посредством анализ на нормативната уредба. ББА работи за поддържането на непрекъснат контакт между своите членове, пациентските организации и институциите и подпомага, в дух на конструктивен диалог, провеждането на ползотворни преговори за сключването на Национален рамков договор и приемането на законови и подзаконови нормативни актове в областта на Здравеопазването.

В тази връзка ББА е организация, обединяваща голяма част от изпълнителите на болнична медицинска помощ, всеки един от тях пряк адресат на оспорената пред ВАС разпоредба. В това си качество изразяваме нашето писмено **становище в подкрепата на това, че нормата на чл. 55, ал.2, т. 3б и 3в от ЗЗО противоречи на чл.4, ал.1, чл.19, ал.1 и 3 и чл.52, ал.1 и 2 от Конституцията на Република България.**

Основанията ни да считаме това са следните:

Съгласно чл. 55, ал.2, т.3в от ЗЗО, НРД съдържа „методика за финансиране осигуряването на медицински персонал във лечебни заведения, които извършват медицински дейности в населени места в труднодостъпни и/или отдалечени райони....“ и „лечебните заведения за болнична помощ по чл. 45, ал. 2а“.

Българска болнична асоциация

адрес: гр. София, 1612, бул. Цар Борис 3 №85,
ет. 1, ап. 2, тел: 0883 326 084;
e-mail: office@bba-bulgaria.com



БЪЛГАРСКА БОЛНИЧНА
АСОЦИАЦИЯ

Текстът предвижда „плащане за персонал“, което е равносилно на заплащане на заплати. Предвиденото в оспорената разпоредба е безпрецедентно и недопустимо за сега действащата система на Здравеопазване.

Парите на НЗОК за здравноосигурителните вноски не са държавни пари, това не е държавен бюджет, това са парите на гражданите, поради което са „обществени средства“. Тези обществени средства следва да се разходват за медицински дейности по начина, по който е организирана системата у нас, а именно чрез заплащане на извършена дейност. Всяка промяна, а особено директно финансиране на заплати, на едни само участници на пазара на медицински услуги, означава нерегламентирано вмешателство на държавата в разходването на тези обществени средства.

По отношение на буква „а“ на чл.55, ал.2, буква „в“, която въвежда „приоритетни“ лечебни заведения и то на ниво закон, без ясно поставени критерии за разграничаване, считаме че води до нарушаване на основните принципи на публичност и прозрачност на разпределянето на ресурсите в областта на здравеопазването, като създава неяснота по какъв признак тези болници ще се различават от останалите лечебни заведения.

От правна гледна точка текстовете противоречат на действащата нормативно уредба, в т.ч. Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), Конституцията на Република България (КРБ) и Закон за лечебните заведения (ЗЛЗ).

Приетият текст противоречи на Закона за здравето, а именно на предвиденото в чл.2 „Опазването на здравето на гражданите като състояние на пълно физическо, психическо и социално благополучие е национален приоритет и се гарантира от държавата чрез прилагане на следните принципи: 1. равнопоставеност при ползване на здравни услуги“.

При това положение, ако на едни лечебни заведения държавата отдава приоритет, се накърнява правото на равнопоставеност и на гражданите, които търсят и очакват здравна помощ от останалите, “неприоритетни“ лечебни заведения. А това само по себе си съставлява нарушение на чл.10 и чл.11 във връзка с чл.6 и чл.2 от Закон за защита от дискриминация, както и на чл.2, т.1 от Закон за здравето.

Поради което считаме, че **искането на ВАС за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал.2, т. 3б и 3в от ЗЗО е основателно.** Съображенията ни за това са изложени по долу.

1. Оспорваните текстове противоречат на действащото българско законодателство.

На първо място считаме, че е нарушен общият принцип на чл.15, ал.1 от Закона за нормативните актове, който предвижда, че нормативният акт трябва да съответства на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.

Основанието ни да считаме това се основава на факта, че Конституционният съд се е произнесъл, че медицинските грижи са обект на задължително заплащане от Националната здравноосигурителна каса и в рамките на този обхват дейности се определя техния обем в пакета – така *Решение № 3 от 08.03.2016 г. по конституционно дело № 6 от 2015 г. С*

Българска болнична асоциация

адрес: гр. София, 1612 . Бул. Цар Борис 3 №85,
ет. 1, ап. 2, тел: 0883 326 084;
e-mail: office@bba-bulgaria.com



БЪЛГАРСКА БОЛНИЧНА
АСОЦИАЦИЯ

процесните разпореди се предвижда НЗОК да изпълнява функции по финансово подпомагане на доставчици на здравни услуги, което нарушава конституционно заложените принципи на здравно осигуряване.

Правото на здравноосигурените лица на медицинска помощ в България е безусловно, неотменимо и произтича от техния статус на здравноосигурени и потребността им от конкретната медицинска помощ.

В свое Решение ВКС посочва, че съгласно чл. 35, т. 1, 2 и 3 ЗЗО здравноосигурените лица имат право да получат медицинска помощ в обхвата на основния пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК. В тази връзка вменяването на задължение на НЗОК да разходва средства, постъпили от здравноосигурителни вноски за цели, различни от конституционно уреденото право на здравно осигуряване е незаконосъобразно.

Нормата на чл. 52 ал. 2 от Конституцията на Република България повелява, че здравеопазването на гражданите се финансира при условия и по ред, определени със закон. Съгласно чл. 6 ал. 1 ЗЗО НЗОК е юридическо лице със специфичен предмет на дейност – осъществяване на задължителното здравно осигуряване. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе, че компетентността и функциите на НЗОК, делегирани ѝ от закона в сферата на здравеопазването, са осигуряване на всички граждани на достъпна медицинска помощ, във връзка с гарантираното от Конституцията в чл. 52, ал. 2 право на здравно осигуряване.

По силата на чл. 1 ал. 2 ЗЗО целево формираните средства се разходват за закупуване на здравни дейности, услуги и заплащане на стоки, предвидени в закона, националните рамкови договори и застрахователните договори.

На следващо място считаме, че разпоредбата, с която се въвежда изискване относно основните трудови възнаграждения на медицинските специалисти, работещи в лечебните заведения за болнична помощ, влиза в противоречие от една страна с принципа за сключване на трудовия договор и определянето на неговото съдържание, съгласно разпоредбите на чл.66, ал.1 от Кодекса на труда, а от друга със заложения в българското законодателство принцип на свободно договаряне на други условия на трудовия договор.

Възнагражденията на медицинските специалисти не следва да бъдат уреждани в Закона за здравното осигуряване, поради техния трудовоправен произход. Размерът на трудовото възнаграждение между служител и работодател, било то и за изпълнение на медицинска помощ се урежда съгласно нормите на Кодекса на труда. Съответно уговорките за трудовото възнаграждение се извършва по волята на сключващите договора страни – наемащото лечебно заведение и служителя.

С тези промени се припокрива и преповтаря уредбата с друг нормативен акт, а именно Кодекса на труда, където в чл.10 е предвидено, че *„Този кодекс се прилага за трудовото правоотношение между работодател и работник или служител с място на работа в Република България, доколкото не е предвидено друго в закон или в международен договор, който е в сила за Република България.“*

Противоречие е налице и по отношение на чл. 107м от същия, а именно: *„Размерът на трудовото възнаграждение се определя с индивидуалния трудов договор*

Българска болнична асоциация

адрес: гр. София, 1612, бул. Цар Борис 3 №85,
ет. 1, ап. 2, тел: 0883 326 084;
e-mail: office@bba-bulgaria.com



БЪЛГАРСКА БОЛНИЧНА
АСОЦИАЦИЯ

съгласно разпоредбите на трудовото законодателство и в съответствие с колективния трудов договор и вътрешните правила за работната заплата на предприятието“.

Лечебните заведения се финансират от НЗОК, но това не променя правното им положение на търговци. Специалният механизъм на финансиране не е причина и не обуславя основание, държавата да се намесва и да определя по императивен начин правилата на определяне на работната заплата. Работната заплата на лекари и другите медицински специалисти в лечебните заведения е функция на количеството, интензитета, сложността и качеството на положения труд, на квалификацията на конкретния медицински специалист и на други фактори. Предвид това, нормативното вмешателство в правилата на договорната свобода, както и администрирането на взаимоотношенията между работодател и работник, рефлектира и влиза в пряко противоречие с правата и законните интереси на лечебните заведения - работодатели и доставчици на медицински услуги.

С оглед на което намесата в правоотношения между работодател и служител, въведени с атакуваната разпоредба на ЗЗО е недопустимо.

По отношение на препращането към Колективния трудов договор, обръщаме внимание на факта, че същият, предвиден като праг в разпоредбата на т. 3б на чл.55 не е задължителен за лечебните заведения, тъй като той не е подписан от тях нито лично, нито чрез колективните организации, в които членуват. В тази връзка КТД няма действие спрямо лечебните заведения, а препращането към него е незаконосъобразно. Посредством прокарването на такова задължение в НРД, на лечебните заведения се вменяват задължения да спазват прагове, които никой не е съобразил как следва да бъдат постигнати от работодателите и от къде същите следва да осигурят средства, за да спазват тези прагове. Същото противоречи на логиката на формиране на приходи в лечебниците, които изцяло зависят от обема дейност за съответния месец, както и от фиксираните цени на Клиничните пътеки, които от своя страна никога не са били реално остойностявани.

Лечебните заведения, които предоставят медицински дейности НЕ определят сами цените им (цените на клиничните пътеки), а същите са им външно наложени от НЗОК.

Атакуваната разпоредба, въвеждаща възможност за финансиране на лечебни заведения за покриване на текущи разходи, каквито са заплатите на персонала, противоречи и на Закона за лечебните заведения, който установява реда за предоставяне на държавни субсидии на същите лица и за същите цели.

В чл.106, ал.6 от ЗЛЗ е посочено, че „субсидирането по ал. 1 - 5б се извършва по критерии и по ред, определени с наредба на министъра на здравеопазването, въз основа на едногодишни договори, в рамките на средствата за тези дейности по бюджета на Министерството на здравеопазването за съответната календарна година и при спазване на изискванията на Закона за държавните помощи.“

Нововъведената алинея 2а на чл.45 от ЗЗО препраща към същата наредба на министъра на здравеопазването като се посочва, че „с наредбата по чл. 81, ал. 3 от Закона за здравето се определят критерии за класифициране на приоритетни

Българска болнична асоциация

адрес: гр. София, 1612, бул. Цар Борис 3 №85,
ет. 1, ап. 2, тел. 0883 326 084;
e-mail: office@bba-bulgaria.com



БЪЛГАРСКА БОЛНИЧНА
АСОЦИАЦИЯ

многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, които осигуряват достъп до дейности от пакета, гарантиран от бюджета на НЗОК.“ Тази възможност за финансиране от държавата на лечебните заведения, се реализира по реда на ЗЛЗ.

Финансирането не е за оказване на конкретни медицински дейности на здравноосигурени лица, а за подпомагане на финансовото състояние на болниците. То се извършва на основание разпоредбата на чл. 106а, ал. 5б от Закона за лечебните заведения от бюджета на Министерство на здравеопазването.

Недопустимо е една и съща категория лечебни заведения да бъдат субсидирани от два източника за едни и същи нужди и при еднакви критерии, а именно „плащания за осигуряване на персонал“.

2. Оспорваните текстове противоречат на европейското законодателство.

Разпоредбата на чл.5, ал.4 от Конституцията повелява, че: *„Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.“* ДФЕС е именно такъв договор, с клаузите на който е длъжен да се съобразява националният законодател. В конкретния случай се предлага въвеждане в националното ни право на разпореда, които противоречат на ДФЕС.

В Договора за функциониране на Европейския съюз, е уредно следното: *„освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар.“*

Въведеното с оспорваните разпоредби „приоритизиране“ противоречи и на основополагащи принципи в ДФЕС, а именно *„прозрачност, пропорционалност, равно третиране, недискриминация и осигуряване на конкуренция.“*

Налице е и Решение на Европейската комисия С (2016) от 05.07.2016 г., в този смисъл: *„предвид факта, че има известна конкуренция между обществените лечебни заведения, частните лечебни заведения и други здравни институции, публично финансиране предоставено на определени здравни заведения за целите на финансиране на извършваните от тях болнични дейности, има вероятност да наруши конкуренцията“.*

Една сфера, която бива регулирана от толкова много и различни закони и подзаконовни нормативни актове, не следва да бъде разделяна посредством неравнопоставени разпоредби, особено по отношение на финансирането на лечебните заведения, тъй като това засяга и правата на пациентите. Цел на финансирането, особено за един от най-важните сектори у нас, трябва да бъде равнопоставено и за създаването на единна здравна система, която да работи еднакво за всички български граждани.

Като много съществен момент е това да се случва при равнопоставено третиране на болниците, защото всички те са двигателя на системата – правилно е лечебните заведения да получават заплащане за извършените от тях услуги, да имат равен достъп до европейско

Българска болнична асоциация

адрес: гр. София, 1612, бул. Цар Борис 3 №85.
ет. 1, ао. 2, тел: 0893 326 084;
e-mail: office@bba-bulgaria.com



БЪЛГАРСКА БОЛНИЧНА
АСОЦИАЦИЯ

и национално финансиране, да бъдат стимулирани да повишават качеството на здравните услуги.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В заключение Българска болнична асоциация счита, че моделът на Здравеопазването в България се е развил достатъчно в последните години, за да бъде върнат в системата, отпреди години, отхвърляща основни принципи като равнопоставеност, конкурентноспособност и зачитане на действащото законодателство.

В тази връзка е недопустимо медицинските специалисти в различни лечебни заведения, независимо от вида, тежестта и натоваремостта на извършената медицинска дейност, да получават едни и същи заплати. Държавата ни се е отказала от този модел с право, което не следва да бъде върнато чрез незаконосъобразни разпоредби.

С оглед подробно изложените по-горе аргументи считаме, че въведената възможност в чл. 55, ал.2, т. 3б и 3в от ЗЗО, противоречи на Върховния закон, поради което, Молим след като се уверите в основателност на искането на Върховните съдии от ВАС, да упражните конституционно уреденото Ви в чл.149, ал.1, т.2 от КРБ правомощие и да прогласите процесната норма за противоконституционна.

С УВАЖЕНИЕ: SVILENA Digitally signed
by SVILENA
SVILENA
PETROVA PETROVA
Председател в ББА
DIMITROV DIMITROVA
Date: 2025.01.10
A 15:04:57 +02'00'

Българска болнична асоциация

адрес: гр. София, 1612, бул. Цар Борис 3 №85,
ет. 1, ал. 2, тел: 0883 326 084;
e-mail: office@bba-bulgaria.com