



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 8

София 4 юли 2012 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева

Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 4 юли 2012 г. конституционно дело № 16/2011 г., докладвано от съдията Георги Петканов.

Делото е образувано на 23 декември 2011 г. по искане на 60 народни представители от 41-то Народно събрание на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за установяване противоконституционност на чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2012 г. (обн. ДВ, бр. 99/2011 г.). С определение от 02.02.2012 г. искането е допуснато за разглеждане по същество.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

I.

В искането се твърди, че оспорените разпоредби противоречат на Преамбюла на основния закон за социална и правова държава, на чл. 4, ал.

1, чл.5, ал. 1, чл. 17, ал. 1, 3 и 5 и чл. 52 от Конституцията на Република България.

Развити са съображения, че с чл.1, ал. 2, ред 5 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса (ЗБНЗОК) за 2012 г. са „предоставени трансфери на Министерството на здравеопазването за заплащане на медицински дейности, лекарствени продукти и медицински изделия, осигурявани от Министерството на здравеопазването през 2011 г.” в размер на 100,000,000, лв. В § 5 от Преходните и заключителни разпоредби се предвижда, че „през 2012 г. медицински дейности, лекарствени продукти и медицински изделия, които през 2011 г. са финансирани чрез бюджета на Министерството на здравеопазването, се заплащат със средства по реда на чл. 1, ал. 2, ред 5”, като средствата се трансферират ежемесечно (§ 5, ал. 2).

Според народните представители всъщност чрез ЗБНЗОК за 2012 г. се отнемат 100,000,000 лв. от парите на здравната каса и се дават на Министерството на здравеопазването. Според тях това е един вид конфискация на част от парите на здравната каса. И по-нататък, народните представители твърдят, че тези 100,000,000 лв. се отнемат от здравната каса и се дават на орган на изпълнителната власт, какъвто е Министерството на здравеопазването, но това министерство се финансира от държавния бюджет, а е недопустимо чрез един бюджет на НЗОК да се финансира държавният бюджет.

Бюджетът на НЗОК се формира от различни приходоизточници, като основно перо са здравноосигурителните вноски. Съгласно чл. 2 от ЗБНЗОК здравноосигурителната вноска е „в размер на 8 на сто”. Това са пари на българските граждани, на всеки който е здравноосигурен, за да получи при необходимост здравна помощ и лечение. Конституционно недопустимо е според народните представители да се отнемат средства на гражданите и да се дават на орган на изпълнителната власт. Средствата на НЗОК се пренасочват извън тяхното целево предназначение и служат за

78

финансиране на държавни дейности, което е недопустимо смесване на източници за финансиране. Затова принудителното отнемане на 100,000,000 лв. от бюджета на НЗОК, които имат целево предназначение според вносителя е противоконституционно.

В искането се сочи още, че Република България е правова държава (чл. 4, ал. 1 Конституцията) и се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1 Конституцията). Принципите на правовата и социалната държава са посочени в Преамбюла на основния закон, а съгласно чл. 17, ал. 1 от Конституцията правото на собственост „се гарантира и защитава от закона”. Твърди се, че принудителното отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение (чл. 17, ал. 5 Конституцията).

И накрая, според вносителя в конкретния случай имаме „принудително отчуждаване” на 100, 000, 000 лв. на български граждани, които добросъвестно са заплащали здравноосигурителните си вноски. Правото на „достъпна медицинска помощ” е едно от основните права на гражданите (чл. 52, ал.1 Конституцията), а те имат право на здравно осигуряване, което им гарантира достъпна медицинска помощ, както и безплатно ползване на медицинско обслужване при определени условия. Здравеопазването на гражданите се финансира основно от „работодателите, лични и колективни осигурителни вноски”, включително и когато е от държавния бюджет. Това са пари на българските граждани и според вносителя принудителното отнемане на средства от НЗОК, които имат целево предназначение е противоконституционно.

II.

Конституционният съд конституира като заинтересовани страни Народното събрание, президента на Република България, Министерския

78

съвет, министъра на здравеопазването, министъра на финансите, министъра на труда и социалната политика, главния прокурор, Конфедерация на независимите синдикати в България, Конфедерация на труда „Подкрепа“, Националният осигурителен институт, Съюза на работодателите в България, Националната здравноосигурителна каса, Комисия за финансов надзор, Съюза на пациентите в България, Български лекарски съюз, Съюза на юристите в България, Националната агенция за приходите, Комисия за защита на конкуренцията и Сдружение „Национална Пациентска Организация“.

Постъпили са писмени становища от президента на Република България, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на здравеопазването, Конфедерация на независимите синдикати в България, Конфедерация на труда „Подкрепа“, Български лекарски съюз, Комисия за защита на конкуренцията, Национална агенция за приходите, Комисия за финансов надзор, Съюза на юристите в България и Сдружение „Национална Пациентска Организация“.

Искането на групата народни представители не е подкрепено по същество със становище. Няма допълнителни съображения от вносителя на искането.

По направеното искане не са взели отношение със становищата си Комисията за финансов надзор и Националната агенция за приходите.

Не подкрепят искането на народните представители и обосновават разбирането си, че чл. 1, ал. 2, ред 5 от ЗБНЗОК и § 5 от Преходните и заключителните разпоредби на същия закон са конституционно съобразени и това са: президентът на Република България, Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на здравеопазването, Комисията за защита на конкуренцията и Съюза на юристите в България.

Искането на групата народни представители е подкрепено изцяло от Конфедерация на независимите синдикати в България, Конфедерация на

труда „Подкрепа”, Българския лекарски съюз и Сдружение „Национална Пациентска Организация”.

По направеното искане не са взели отношение: Народното събрание, министърът на труда и социалната политика, главният прокурор, Националният осигурителен институт, Съюзът на работодателите в България, Националната здравноосигурителна каса и Съюзът на пациентите в България.

В становището си президентът приема, че оспорваните разпоредби не противоречат на социалната държава и чл. 52 от Конституцията. Разбирането за социалната държава се свързва със солидарността, като тя е проявление на съвременната европейска държава. Според президента вносителите на искането изразяват мнение, че здравното осигуряване не се осъществява на принципа на солидарността. Вноските, които се внасят в бюджета на НЗОК обаче, не са лични и не са вноски на осигурените. Президентът не поддържа и искането относно твърдението за противоречие с принципа на правовата държава (чл.4, ал. 1 Конституцията). Според него не бива да се допуска принципът за правовата държава да бъде непрекъснато натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде определяно като противоречащо на правовата държава. Според президента, осигурените лица нямат право на собственост върху своите здравни вноски, за да се претендира, че то е нарушено.

Министерският съвет не подкрепя предложеното в искането на народните представители, че оспорените норми противоречат на разпоредби от Конституцията. Той счита, че искането за установяване на противоконституционност е неоснователно. Предоставянето на средства е целево за медицинска дейност и не следва да се разглежда като акт на принудително отчуждаване по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Вноските не са частна собственост на здравноосигурените лица, както приемат вносителите на искането.

Министърът на финансите приема, че не всяко правно нарушение трябва да бъде квалифицирано като противоречие на правовата държава, а единствено нарушаването на компонентите, формиращи правовата държава. Настоящият случай не попада в такава хипотеза. Освен това, средствата по бюджета на НЗОК са публични средства и не могат да се разглеждат като средства на здравноосигурените лица. Според него в случая не е налице фактическа конфискация, а атакуваните разпоредби не противоречат и на чл. 52 от Конституцията.

Министърът на здравеопазването също не споделя искането на народните представители за противоконституционност. Според него задължителното здравно осигуряване се осъществява на принципите на солидарността на осигурените при ползване на набраните средства. А това означава, че заплатените вноски не се набират по лични партии на вносителите, а се осигуряват при равен достъп на всички лица, техни вносители. Неоснователни са и доводите, свързани с „конфискация” на средства на НЗОК. Разпоредбите на чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от ЗБНЗОК за 2012 г. не могат да се приемат за противоконституционни, тъй като създават законови механизми за заплащане на медицинските дейности в изпълнение на конституционната делегация на чл. 52, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Комисията за защита на конкуренцията счита, че оспорените разпоредби от ЗБНЗОК не противоречат на конституционни норми. Те съответстват и на правилата на конкуренцията. Дейността, свързана със здравните фондове и здравеопазването е основана на принципа на солидарността и е изцяло с нестопанска цел. Прехвърлянето на средства от ЗБНЗОК към Министерство на здравеопазването не би могло да представлява ограничение и на конкуренцията.

Съюзът на юристите в България приема, че уреждането на начина на финансиране на разходите за лекарства и дейности не може да се окачестви като конфискация на средства от здравната каса в полза на

държавния бюджет. Веднъж вече събрани, тези средства не могат да бъдат разглеждани като „средства на гражданите“. Трансферирането на тези средства не е в нарушение на Конституцията, защото те са престанали да бъдат частна собственост.

В становищата си Конфедерацията на независимите синдикати в България, Конфедерацията на труда „Подкрепа“, Българският лекарски съюз и Сдружение „Национална Пациентска Организация“ изцяло подкрепят исканията на народните представители. В становището на КНСБ се твърди, че с трансфера на 100,000,000 лева от касата към Министерството на здравеопазването се нарушават принципите на здравното осигуряване. КТ „Подкрепа“ пък твърди, че с тези средства няма да се извършват здравно-осигурителни плащания, защото Министерството на здравеопазването може да заплаща само държавно гарантираните по Конституция дейности. Недопустимо е чрез бюджета на НЗОК да се финансира държавният бюджет. Българският лекарски съюз приема, че законодателят неправилно е отклонил чрез бюджета на НЗОК суми от здравните вноски за други дейности, като по този начин е постановил противоконституционен законов акт.

III.

Конституционният съд след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Осигурителното право е отрасъл на правото, който спада към публичноправните отрасли. Днес то е признато за основно право на човека, а според съдържанието, което имат обществените отношения предмет на регулиране от този отрасъл на правото, те се делят на две групи: а/ отношения по общественото осигуряване; б/ отношения по здравното осигуряване. Може да се каже, че в центъра на отношенията по общественото осигуряване стои материалното затруднение на човека, а в

центъра на здравното осигуряване стои запазването и укрепването на неговото здраве, установяването и лечението на болестното му състояние.

Между двата вида отношения съществуват много общи черти, но има и редица различия. Тук ще се спрем само на здравноосигурителните отношения и то на тези техни юридически белези, които преди всичко ги отличават от другите. Така например, здравноосигурителните отношения имат имуществен характер и се реализират с не малко парични средства. Престацията каквато е и медицинската помощ също се оценява в пари. В тази насока те не се различават от отношенията по общественото осигуряване. Може да се каже, че основните различия между тях са в набирането, управлението и разходването на тези средства.

Доскоро осигурителното право се свеждаше само до общественото осигуряване. Неговият предмет обаче се разшири с включването и на здравното осигуряване. Това е нов дял на осигурителното право, който се обособи с приемането през 1998 г. на Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) и на други закони. Здравното осигуряване включва както задължителното, така и доброволното здравно осигуряване, всяко от които има свой специфичен механизъм за осъществяване (чл. 4-80, чл. 81-99н и чл. 100-102 ЗЗО).

Различни са и финансовите източници на социалното подпомагане и на здравното осигуряване. Разходите за здравното осигуряване се набират в специални здравни фондове. В тяхното набиране със свои вноски участват осигурените лица, осигурителите и държавата. Вноските се дължат върху точни актюерски изчисления, а средствата, необходими за осъществяването на социалното подпомагане, са изцяло бюджетни. Лицата, които се ползват от тях, не участват пряко в набирането им.

Здравното осигуряване има своето дълбоко основание в Конституцията. Две са опорните му точки в основния закон: принципът на социалната държава (абз. 5 от Преамбюла) и правото на здравно

осигуряване (чл. 52, ал. 1 и 2 Конституцията). Към тях могат да се прибавят и няколко решения на Конституционния съд.

Правото на здравно осигуряване е основно право и това се определя от конституционната му уредба и от значението му за живота на гражданите. То е неотменимо право (чл. 57, ал. 1 Конституцията) и не може да бъде премахвано с последващ законодателен акт. Неговото съществуване следва пряко от Конституцията като върховен закон и от непосредственото действие на нейните разпоредби (чл. 5, ал. 1 и 2 Конституцията).

IV.

Под финансово устройство се разбира получаването, съхраняването и изразходването на паричните средства, които осигуряват финансовото осъществяване на здравното осигуряване. При разходопокривната система приходите се набират преди всичко от плащаните осигурителни вноски, както и от други постъпления. По силата на **фондовия принцип** те се характеризират със специфичните за всеки от тези фондове източници, от които се набират финансовите средства и специфичните цели, за които се изразходват. Недопустимо е отклоняването на средства, предназначени за един фонд и тяхното насочване за друг фонд. В това се изразява „автономията” на отделните осигурителни фондове, въведена по модела на европейските законодателства.

В мотивите на свои решения Конституционният съд на няколко пъти прави разграничение между бюджетни средства и средства с целево предназначение. И това не е случайно и не е лишено от основание, доколкото е различен правният режим на двата вида средства. И това са различия, както от гледна точка на набирането, така също и при разходването им (Р. № 14/2000 г. по к.д. № 12/2000 г.).

Върху осигурителните вноски се изгражда и задължителното здравно осигуряване без които то е немислимо. Те са основният приход в неговия бюджет. Осигурителните вноски се правят в публични фондове, каквито са

89

тези на здравното осигуряване. Между тях и данъчните задължения има много общи черти и множество различия. И едните и другите обаче са обявени за публични вземания (чл. 162, ал. 2, т. 1 ДОПК). И това е направено, за да се осигури тяхното събиране, а не да се приравнят по правната си природа (Р. № 14/2000 г. по к.д. № 12/2000 г.).

Здравното осигуряване се изгражда на фондов принцип, което означава, че паричните средства, които то набира са от точно определени източници. Те се използват за определени плащания и това са осигурителни престации. В становището на КНСБ се сочи, че в чл. 23 от ЗЗО е записано, че в здравната каса приходите се събират предимно от осигурителните вноски на здравноосигурени лица и се разходват само за медицинска помощ на същите (чл. 45 ЗЗО). То обаче не се отнася за медицинските услуги на здравнонеосигурени лица, както се случва при част от дейностите, заплащани от Министерството на здравеопазването. Според КНСБ е недопустимо отнемането от бюджета на НЗОК на средства, които са с целево предназначение за здравноосигурени лица.

Фондовата организация на здравноосигурителните средства намира бюджетен израз в наличието на отделен бюджет на съответния фонд и приемането му с отделен закон. Доброволното здравно осигуряване пък се осъществява от осигурителните дружества, чийто финансови средства са организирани на същия принцип. Държавното управление върху здравното осигуряване има изключително важно значение. То е държавна дейност и служи за удовлетворяване на основно право на гражданите. Участието на държавата в управлението на здравното осигуряване е и приемането на закона за бюджета на НЗОК, отчитане на изпълнението му, упражняването на контрол от Сметната палата върху изпълнението на бюджета и др. (чл. 5, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за сметната палата и чл. 29, 30 и 70 ЗЗО). И накрая, участието на държавата в доброволното здравно осигуряване се осъществява чрез надзора, който упражнява Комисията за финансов надзор върху дейността му (чл. 91-99н ЗЗО). Формите, които се използват за

натрупване на финансови средства се определят от икономическите категории и от обективните закономерности в развитието на икономиката. Специално място при тях заемат фондовете, които са форма за натрупване на средства в системата на финансите и обособяването на тези средства с оглед на определена цел. Същността на фонда може да се определи като свързване на дадена категория източници на финансови средства с дадено направление за тяхното разходване. Важно е да се подчертае, че приходите, които се свързват с него, са ресурси само на фонда и за други цели те не могат да се отклоняват. В становището на Българския лекарски съюз пък се отбелязва, че здравноосигурителните вноски имат изключително целево предназначение – само и единствено за здраве и за нуждите на здравноосигурените лица (чл.2, ал. 1 ЗЗО). Поради това е налице нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 24 от ЗЗО, който определя за какви цели се разходват средствата на НЗОК.

Използван като особен метод за натрупване на парични средства в системата на финансите фондът се характеризира с определени белези. Той зависи от изискванията за целево насочване на финансовите средства и се създава с конкретно определена цел. С фондови средства се решава една или друга задача, а средствата получават трайно, целево предназначение. Използването на тези средства по правило не съвпада и не се обвързва с този на отрасъла, където фондът е създаден. Стига се до относителната му самостоятелност спрямо финансите, към които се числи. Основанията за фондовото обособяване на финансовите средства се извличат от целите за които се създават фондовете. Затова основанията разкриват своя специфика за всеки отделен фонд. За друго освен за тази цел сумите не могат да бъдат разходвани.

В становището на КТ „Подкрепа” се отбелязва, че за 2012 г. се отнемат средства от здравната каса и се предоставят на Министерство на здравеопазването. С тях обаче няма да се извършват здравноосигурителни плащания, а това е така, защото Министерството на здравеопазването

може да заплаща само държавно гарантираните по Конституция дейности. Недопустимо е, чрез бюджета на НЗОК да се финансира държавния бюджет. Освен това, в чл. 45, ал. 2 ЗЗО императивно е записано, че медицинската помощ, която е определена с основния пакет е гарантирана от бюджета на НЗОК. По силата на закона този основен пакет се определя с Наредба на министъра на здравеопазването. Това е регламентирано с Наредба № 40/2004 г. Недопустимо е средствата от бюджета на НЗОК да се трансферират към Министерство на здравеопазването и да се използват извън посочените в ЗЗО и Наредба № 40 дейности.

Конституцията съдържа „бюджет” и „държавен бюджет”, като понятия с добре известно съдържание, основано на традиции в законодателството, с ясни параметри в теорията и практиката. Фондовият принцип е основен компонент от бюджетното право на съвременната държава. В това си качество той е компонент и на икономическата основа на държавата, в т.ч. и на българската. Нарушаването на фондовия принцип представлява по същество нарушаване на икономическата основа на държавата, имаща своята принципна уредба в Конституцията. Действащото законодателство съдържа фондовия принцип и в здравното осигуряване, без изрично да го именува така – чл. 24 ЗЗО, който определя за какви цели се разходват средствата на НЗОК. Неговото нарушаване с годишен бюджетен закон представлява нарушаване и на конституционния принцип за правовата държава.

Законът за здравното осигуряване е този, който урежда основното право на гражданите на здравно осигуряване, както и реда за неговото финансиране (чл. 52 Конституцията). От 1997 г. се приемат годишни бюджети на общественото осигуряване, които действат за една календарна година. Бюджетът на държавното обществено осигуряване се приема от Народното събрание с отделен закон. Този факт подчертава голямото значение, което се отдава на бюджета на осигурителната система. И това създава яснота и по-голяма сигурност за набирането, съхраняването и

87

разходването на паричните средства. За правната природа на бюджетните закони А. Ангелов и М.Костов казват, че особеност на тези закони е, че имат фиксирана продължителност – една календарна (бюджетна) година, след изтичането на която престават да действат, без да бъдат изрично отменени и биват заменяни със закони за следващата календарна година. Може да се каже, че нараства ролята на парламента в контрола върху средствата за осъществяване на общественото и здравно осигуряване. И това се проявява не само чрез ежегодно приеманите бюджетни закони, но и чрез задължителното представяне на Народното събрание на годишните отчети за изпълнение на съответните бюджети. Те се обсъждат и приемат от Народното събрание едновременно с отчета за изпълнението на държавния бюджет и трябва да се отбележи, че това е европейска тенденция за засилване на парламентарния контрол върху набирането и разходването на паричните средства.

Правото на здравно осигуряване има своето основание в чл. 52 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 52, ал. 1 изхожда от наличието на правото на здраве като основно право на гражданите. Тя обаче не го формулира изрично, както следваше да бъде сторено в Конституцията. Останалите конституционни разпоредби, които уреждат основните права на гражданите установяват по положителен начин наименованието на конституционното право, а в някои случаи и съдържанието му. Важен момент, който тук трябва да се добави към уредбата на правото на здраве по чл. 52, ал. 1 от Конституцията е допълващата ал. 2 за финансовото обезпечаване на неговото съществуване. Тази норма гласи: „Здравеопазването на гражданите се финансира от държавния бюджет, от работодателите, от лични и колективни осигурителни вноски и от други организации при условия и по ред, определени със закон”. Финансирането от „работодателите, от колективни и лични осигурителни вноски” се отнася само за здравното осигуряване.

V.

Социалната държава отрежда в своята политика водещо място на въпросите, свързани с материалното положение и жизненото равнище на народа, на условията на труд и живот, на задоволяване на жизнените нужди на хората. При това не само за нуждите, свързани с биологичното им оцеляване, но и за задоволяване на духовните им потребности. Трябва да се има предвид, че създаването на социална държава не е еднократен акт, нито кампанийна задача. Конституционната разпоредба, която я прогласява е програмна и сочи задължителните насоки за развитие на държавата.

Важен елемент на социалната държава е когато полага засилени грижи за уязвимите слоеве в нея. Това са онези граждани, които поради независещи от тях причини, каквито са здравословните, възрастовите и семейните, са поставени в неравностойно положение спрямо останалите граждани в обществото. Такива хора в обществото са и децата, старите хора, лицата с психически и физически вродени или придобити увреждания, а към тях трябва да бъдат отнесени и бедните слоеве.

Социалната държава е закрепена в абзац 5 от Преамбюла на Конституцията, който прогласява създаването на „демократична, правова и социална държава“. Последната е въведена като основна ръководна идея в политиката на съвременната българска държава. И тук може да се каже, че здравното осигуряване е неин ярък израз. Държавата е важен фактор за развитието на здравноосигурителното право. Всичко, което се предприема при изменението на здравното законодателство, трябва да бъде оценявано с оглед изискванията на социалната държава. А когато това право се нуждае от няколко възможни тълкувания трябва да се възприема онова от тях, което в най-голяма степен отговаря на изискванията на социалната държава. В рамките на този процес компетентните държавни органи трябва да предприемат и изпълняват конкретни подходящи мерки, насочени към развитието и утвърждаването на социалната държава.

82

Конституционният съд обаче счита, че чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от ЗБНЗОК не противоречат на Преамбюла на основния ни закон за социалната държава и това не може да бъде основание за противоконституционност.

Конституцията определя българската държава като правова. А правовата държава предполага определянето на човека като висша социална ценност. В основата на правовата държава стоят конституционализмът и законността. Точното спазване на Конституцията и законите е основен белег на обществото и държавата. В Конституцията и законите трябва да е изразена държавната воля, в тях трябва да са заложили справедливи, социално оправдани и общоприети принципи на правото. Правилото на чл. 4, ал. 1 от Конституцията е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществени отношения, а понятието за правовата държава включва несъмнено изискването за ясно, точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения (Р. № 17/1997 г. по к.д. № 10/1997 г.; Р. № 13/2010 г. по к.д. № 12/2010 г.).

Несъвършенството на закона и противоречието между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Този конституционен принцип би могъл да се спази само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения (Р. № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Р. № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.; Р. № 4/2010 г. по к.д. № 1/2010 г.).

Израз на законността в правовата държава е спазването на Конституцията. Като върховен закон останалите закони не могат да й противоречат. В правовата държава съществува единна и непротиворечива правна система, изградена на принципите на Конституцията. Необходимо е още създаването на материални, правни, финансови, организационни и кадрови предпоставки за изграждане на правова държава. Важно е също

така да се изгради нова ценностна система, нов начин на мислене, ново отношение към човека, което да съответства с принципите на гражданското общество. Конституционният принцип за правовата държава по чл. 4, ал. 1 означава наличието на ред и правила при упражняването на властта. Държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а те от своя страна трябва да са ясни, точни и непротиворечиви на Конституцията (Р. № 5/2002 г. по к.д. № 5/2002 г.).

В случая сумата от 100, 000, 000 лева е предвидена като трансфер в републиканския бюджет, като средствата се насочват за Министерството на здравеопазването. Следователно съществува обвързаност между показателите, приети в Закона за държавния бюджет за 2012 г. и Закона за бюджета на НЗОК за 2012 г.

Съдът констатира също, че има вътрешни противоречия и неясноти в закона, доколкото в него са посочени различни основания за възникване на правоотношения. Това не е в синхрон с принципа на правовата държава. И действително този принцип изисква от законодателя да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба (Р. № 10/2009 г. по к.д. № 12/2009 г.). В практиката си Конституционният съд е поддържал, че само по себе си противоречието между разпоредбите на един закон нарушава принципа на правовата държава (Р. № 9/1994 г. по к.д. № 11/1994 г.; Р. № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г.; Р. № 11/2010 г. по к.д. № 13/2010 г.).

Въпросът, който възниква е – дали от бюджета на НЗОК като самостоятелен фонд могат да се трансферират средства към Министерството на здравеопазването. Мислимо е, че нормата на чл. 24, т. 8 ЗЗО препращайки към разпоредбите на ежегодния бюджетен закон за бюджета на НЗОК допуска това, което следва от израза „определени в закона за бюджета на НЗОК за съответната календарна година“. Нещата обаче не стоят така. Както посочихме в чл. 24, т. 8 се предвижда направлението на средствата „заплащане на медицински дейности, включително осигуряването на лекарствени продукти и медицински

изделия за тях, определени в закона за бюджета на НЗОК за съответната календарна година“. В тази норма никъде не е определено, че средствата могат да се използват за финансиране на бюджета на друг орган, макар и за същите дейности.

Направлението на средствата за дейности или за финансиране на органи може да бъде определено в устройствения закон. След като в него никъде не се предвижда, че част от средствата (независимо дали са от вноски за здравно осигуряване или трансфери от бюджета) се предоставят на друг държавен орган, не е допустимо в ежегодния бюджетен закон това да се предвижда. Така ще е налице колизия между ЗЗО и ЗБНЗОК. Изразът „определени в закона за бюджета на НЗОК за съответната календарна година“ не оправомощава законодателя при приемането на бюджета на НЗОК да избегне или заобиколи направлението на средствата, като за същите цели предостави средства на друг орган. Тук е налице противоречие с принципа на правовата държава.

Ежегодните бюджетни закони ЗДБ, ЗБНЗОК и ЗБНОИ се приемат въз основа на други закони – Закона за устройството на държавния бюджет, ЗЗО и КСО, които в теорията се наричат устройствени и органични бюджетни закони. В тях са определени приходите и разходите на съответните бюджети. Противоречи обаче на принципа на правовата държава и на правната предвидимост отклонението на съдържанието на ежегодния бюджетен закон от съдържанието на закона, който определя приходите и направлението на средствата в съответния бюджет. Средствата по бюджета на НЗОК, могат да се използват само за дейностите, включени в предмета на правно регулиране на ЗЗО. Ако законодателят е искал да предостави средства на Министерството на здравеопазването, това трябва да стане не за сметка на приходите от бюджета на НЗОК (от здравни вноски и трансфери), а за сметка на държавния бюджет за съответната година.

Законът за бюджета на НЗОК е закон във формален смисъл, а практиката на КС относно ежегодните бюджетни закони е относима и към Закона за бюджета на НЗОК. Конституционният съд също е имал възможност да вземе отношение по въпроса. Така в Р. № 17/1995 г. по к.д. № 13/1995 г. пише, че „Разликата между закон във формален и закон в материален смисъл не е необходимо тук да бъде подробно разисквана. Ежегодните бюджетни закони са закони във формален смисъл само защото под наименованието „закон“ те са гласувани от Народното събрание. В основното, същинското си съдържанието те не съдържат правни норми“.

В искането се твърди още, че вноските са на гражданите, което не може да се сподели. Набраните средства не са само от вноски, а и от трансфери от републиканския бюджет. Освен това здравните вноски не се натрупват самостоятелно по партии на отделните физически лица и затова те не са собственици. Натрупаните средства също се използват от неопределен кръг лица и затова трудно може да се обоснове противоречие с принципа, че България е социална държава, както и че е нарушена нормата на чл. 17, ал. 1, 3 и 5 от Конституцията, защото няма принудително отчуждаване на 100, 000, 000 лева. Конституционният съд приема също, че не се нарушава и чл. 52, от Конституцията.

Съдът намира, че чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от ЗБНЗОК за 2012 г. противоречат на основния ни закон, тъй като нарушават принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 Конституцията). А принципът на правовата държава предвижда, че управлението се осъществява при точно спазване на Конституцията и законите на страната. Част от това разбиране са изискванията за правна сигурност и предвидимост. Политическата воля и управленските решения, вплътени в оспорените разпоредби, според Конституционния съд противоречат на принципите на правовата държава. Това означава, че посочените норми от ЗБНЗОК са в противоречие с Конституцията. Съгласно принципа на правовата държава, изпълнителната власт дължи подчинение, което произтича от изискването да се гарантира

93

предсказуемост на нейните действия. Те трябва да се извършват в обстановка на публичност и гласност. След като чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от ЗБНЗОК дават възможност да се прехвърлят средства от бюджета на НЗОК на Министерството на здравеопазването, това означава, че тези норми противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд намира, че чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от ЗБНЗОК за 2012 г. противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, според който „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“. Съгласно принципа на правовата държава подчинението на изпълнителната власт произтича от изискването да се гарантира предсказуемост и предвидимост на нейните действия, които да се извършват в обстановка на публичност и гласност. И след като се изключва публичната дискусия, която трябва да се извърши в Народното събрание при необходимост от промяна на бюджетния закон, следва, че е налице противоконституционност. Именно на това основание те трябва да бъдат обявени за противоконституционни (Р. № 4/2010 г. по к.д. № 1/2010 г.).

В чл. 5, ал. 1 от основния закон се провъзгласява върховенството на Конституцията в системата на нормативни актове. В съвременната държава върховенството е белег на принципа на правовата държава. То има действие и се разпростира по отношение на всички правни субекти и произтича от това, че в основния закон са намерили място конституционни ценности, принципи и норми, които определят съдържанието на правното регулиране. Конституцията също предопределя и материалното съдържание на останалите закони и другите нормативни актове. Всички норми на Конституцията имат върховенство пред останалите нормативни актове, а тя е създала необходимите гаранции за поддържане на това върховенство. Затова Конституционният съд не споделя тезата на искателите за противоречие на нормите на чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от

ЗБНЗОК с чл. 5, ал. 1 от Конституцията. Искането за обявяване на тяхната противоконституционност в случая е неоснователно. 91

VI.

Във вътрешното право правната уредба на здравното осигуряване се съдържа в норма от Конституцията и в създаденото от 1998 г. насам здравноосигурително законодателство. Те установяват като основно правото на гражданите „на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ при условия и ред, определени със закон”. Конституционното право на здравно осигуряване на гражданите се състои в правото им да бъдат включени в създадената от държавата осигурителна система като съвкупност от организационни и правни механизми и дейности.

Основната правна уредба се съдържа в чл. 2, 4-80 г ЗЗО, в които се включват и уредбата на същността, организацията, управлението и финансовото устройство на ЗЗО. По своята правна същност ЗЗО се характеризира с няколко основни черти. Новото в това определение отразява наличието на двата отделни национални рамкови договора – за медицински дейности и за дентални дейности (чл. 54, ал. 1 и 2 ЗЗО), вместо съществувалия дотогава единен НРД. Няма съмнение, че правото на достъпна медицинска помощ е основното социално благо, до което се свежда правото на здравно осигуряване.

„Достъпна медицинска помощ” означава медицинска помощ, чиято цена може да заплати всеки гражданин, когато се нуждае от нея за своето здраве. Той не бива да се лишава от нейното ползване поради материални затруднения, които може да му причини заплащането ѝ. Тази „достъпност” на медицинската помощ създава равни възможности за всички граждани да я получат. Тя обаче не означава „евтина” медицинска помощ като абсолютна стойност.

Конституционният съд се е произнесал по понятието „достъпна медицинска помощ” при разглеждане на искането за установяване на

противоконституционността на чл. 37, ал.1, т. 1 и 2 и чл. 41, т.3 ЗЗО (Р. № 32 от 1998 г. по к.д. № 29/1998 г.). В решението КС посочва: „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”. Колкото и да е важен белегът „цена”, той не е достатъчен, да разкрие богатото съдържание на конституционното понятие „достъпна медицинска помощ”.

От Конституционния съд е поискано да даде задължително тълкуване на чл. 52, ал. 1 от Конституцията, в строго ограничен аспект – „относно възможността да се въведе платена медицинска помощ, без да е осъществено правото на здравно осигуряване на гражданите, гарантиращо им достъпна медицинска помощ“. Това право е основно и следователно е неотменимо (чл. 57, ал. 1 Конституцията), поради което законодателят не може да го отменя или ограничава със свои актове (Р. № 8/1998 г. по к.д. 3/1998 г.). Правата на гражданите за достъпна медицинска помощ чрез здравно осигуряване и безплатно ползване на медицинско обслужване са основни конституционни права. С установяването на условия и ред за заплащане на медицинска помощ по избор на пациента в публичните здравни заведения обаче в никакъв случай не се отменят и не се накърняват основните конституционни права на гражданите, прокламирани в чл. 52, ал. 1 от Конституцията (Р. № 8/1998 г. по к.д. 3/1998 г.).

НЗОК е единственият орган на здравното осигуряване, който има монополно положение в неговото осъществяване с произтичащите от това положителни и отрицателни последици. Трябва да се отбележи, че здравноосигурителната каса е това, което е НОИ за общественото осигуряване. Тя е осигурителният орган в ЗЗО, а НЗОК организира управлението и разпределението на средствата в рамките на бюджета за неговото осъществяване. Затова този бюджет е „нейн” - на НЗОК.

96

По делото не може да се приложи чл. 21, ал. 5 от Закона за Конституционен съд, който не допуска да се прави ново искане по въпрос, по който Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимост на искането, защото по конституционносъобразността съдът не е бил сезиран и не се е произнасял по въпроса.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционния съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни чл. 1, ал. 2, ред 5 и § 5 от Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2012 г. (обн., ДВ, бр. 99/2011 г.).

Председател:

Членове: