

СРБЗ



Изх. № 53/10.01.2025

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 22 к1
Дата 10.01.25г.

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
ОТ
БОРЯНА БОТЕВА
ПРЕДСЕДЕТЕЛ НА УС НА СНЦ
„СДРУЖЕНИЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА
БЪЛГАРСКОТО
ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ“,
гр. София, ул. Нишава 121
<http://bgpatients.org/office@bgpatients.org>

ОТНОСНО: КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 32/2024 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с ваша покана и с Определение от 10.12.2024г. по конституционно дело № 32/2024г., изразяваме нашето становище по искането за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и т. 3в от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО), както следва:

I. По отношение на искането за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2, т. 3б от Закона за здравното осигуряване

С разпоредбата на чл. 55а, ал. 2, т. 3б от ЗЗО се разширява съдържанието на националните рамкови договори като в него се включват и „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". Текстът позволява на страните, които сключват рамковия договор – НЗОК и Български лекарски съюз (БЛС), да определят какви заплати ще получават лекарите по трудовите договори, сключени между тях и лечебните заведения, в които работят.

Пациентите винаги имат интерес нивото на удовлетвореност на лекарите да бъде гарантирано и повишавано, тъй като то косвено е свързано с качеството на оказваната медицинска помощ. Но считаме, че избраният подход за постигане на по-високи възнаграждения на медицинския персонал, не съответства на конституционните принципи и на практика ще задълбочи финансовите проблеми и проблемите с кадрова обезпеченост на много лечебни заведения. На практика, целта, която законодателят е поставил в мотивите на законопроекта, не само няма да бъде постигната, но това ще задълбочи финансовата нестабилност на много от лечебните заведения в страната и ще увреди интересите на пациентите и лекарите.

Считаме, че това е така, защото съгласно Конституцията, НЗОК има задача да набира целеви средства, основно формирани от здравноосигурителни вноски, да ги управлява законосъобразно и целесъобразно и да закупува с тях здравни дейности. Конституционният съд (КС) е аргументирал, че НЗОК „извършва дейност по осъществяване на здравното осигуряване и определяне на медицинската помощ в рамките на събраните суми от осигурените и отпуснатите субсидии.“ Съответно касата има право да поставя изисквания, гарантиращи качеството и вида на услугите, които купува – медицинската помощ, оказвана на пациентите. НЗОК обаче няма вменени правомощия да бъде регулатор на всички елементи в процеса на организиране и предоставяне на здравни дейности.

Считаме, че разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3б от Закона за здравното осигуряване противоречи и на конституционната норма на чл. 19 от КРБ поради следните аргументи:

Въпреки че в Конституцията не са разписани конкретни правомощия и компетентност на НЗОК, безспорно е, че тя има конституционно дефинирана задача - да осигури медицинска помощ на всички здравноосигурени лица. Тази задача определя и обхвата на нейната компетентност и правомощия при сключване на националните рамкови договори. В тази връзка е изяснявано от КС, че липсата на изчерпателно изброяване на правомощия в Конституцията, не означава неограничена делегацията за нормотворчество, нито неограничена компетентност (в този смисъл решение № 5 от 14.06.2022 г. на КС по к. д. № 13/2021 г.).



Изяснявайки съдържанието на правото на свободна стопанска инициатива по чл. 19 от Конституцията, КС е отбелязвал, че е допустимо държавата да поставя изисквания към определени категории субекти, но не и да регулира техните вътрешни отношения със служителите им. Определяне на заплатите на служителите на едно търговско дружество, не представлява изискване към неговия статут, режим на регистрация, стандарти за качество на предлаган продукт.

Следва да се припомни, че това изискване към лечебните заведения за гарантиране на определено ниво на заплатите на медицински персонал беше въведено за първи път с Анекс към НРД 2020-2022 (Договор № РД-НС-01-4-13 от 29 април 2022 г. за изменение и допълнение на Националния рамков договор за медицинските дейности между Националната здравноосигурителна каса и Българския лекарски съюз за 2020 - 2022 г., обн. ДВ, бр. 37/ 17.05.2022г.). Тези разпоредби нямаха законова опора, поради което в опит за саниране на незаконосъобразността на въведеното изискване, беше изменен Закона за здравното осигуряване като бяха създадени разпоредбите на чл. 55, ал. 2, т. 3б и т. 3в от ЗЗО (ДВ, бр. 13 от 2023 г., в сила от 07.02.2023 г.).

НЗОК не е държавен орган и не е компетентна да провежда държавна политика в областта на пазара на труда, нито дори на пазара на здравни услуги. Както беше посочено, тя има конституционната задача да гарантира правото на здравно осигуряване и в тази връзка е компетентна и задължена да поставя изисквания към изпълнителите на медицинска помощ (лечебните заведения) относно качеството стандарта на здравните услуги, за които заплаща.

На следващо място, договорни партньори на касата са винаги лечебни заведения, а не лекарите, които работят в тях. Съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗЗО „Националната здравноосигурителна каса закупува от изпълнителите на медицинска помощ здравни дейности... определени по вид, обем, цена и съответстващи на критерии за качество и достъпност, в съответствие с този закон.“ В чл. 58 от ЗЗО е разписано, че „Изпълнители на медицинска помощ по смисъла на този закон са лечебни заведения или техни обединения по Закона за лечебните заведения...“ Лекарите работят в лечебните заведения въз основа на сключени трудови договори, а нивото на заплащане по същите не може да бъде част от условията за оказване на медицинска помощ, договаряни с националния рамков договор и сключваните въз основа на него индивидуални договори.

Желанието на законодателя, изразено в мотивите при приемане на законопроекта, е да се мотивират икономически лекарите и това да гарантира кадровата обезпеченост в лечебните заведения. Това, което на практика се



постига, е финансово натоварване най-вече на общинските и държавните болници, които ще са принудени да правят съкращения, за да достигнат определените административно разходи за възнаграждения на персонал.

Медицинската помощ е регулирана от държавата дейност, а чл. 52, ал. 2 от Конституцията делегира възможността държавата по законодателен ред да поставя изисквания на лечебните заведения за болнична помощ, които договарят със здравната каса. В свое Решение № 9 от 01.06.2010г. по к. д. № 4 от 2010г. Конституционният съд е уточнил конкретно, че изискванията за качество на медицинските услуги се основават на медицинските стандарти, Правилата за добра медицинска практика, както и критериите по чл. 80 от Закона за здравето. Допустимо е поставяне на критерии, на които трябва да отговаря изпълнителят - лечебно заведение за болнична помощ, за да се гарантира качеството на неговия продукт. Но как този изпълнител – търговско дружество организира разходите си за трудови възнаграждения на служителите е материя извън предметния обхват на националните рамкови договори.

Считаме, че определянето от страна на НЗОК и БЛС в националните рамкови договори на определени нива на заплащане на медицинския персонал, противоречи на конституционните принципи, върху които се изгражда системата на здравно осигуряване, не гарантира по никакъв начин качеството и достъпността на медицинската помощ.

II. По отношение на искането за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2, т. 3в от Закона за здравното осигуряване

Средствата по бюджета на НЗОК могат да се използват само за дейностите, включени в предмета на правно регулиране на ЗЗО. С разпоредбата на чл. 55, ал. 2, т. 3в от ЗЗО се допуска отнемане на средства от вноските на здравноосигурените лица, срещу които пациентите няма да получат медицинска помощ. Вместо това тези средства се насочват към определени лечебни заведения не за проведено лечение, а за покриване на техни месечни разходи за заплати на медицинския персонал.

Конституционният съд се е произнасял не веднъж относно финансовото устройство на системата на здравното осигуряване и е посочвал, че то е изградено 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.“ Изрично е посочвано също, че



„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.“

Допуснатото нарушаване на фондовия принцип представлява по същество нарушаване на икономическата основа на държавата, имаща своята принципна уредба в Конституцията.

Също така, съгласно чл. 45, ал. 2а от ЗЗО „С наредбата по чл. 81, ал. 3 от Закона за здравето се определят критерии за класифициране на приоритетни многопрофилни лечебни заведения за болнична помощ, които осигуряват достъп до дейности от пакета, гарантиран от бюджета на НЗОК.“ (Наредба за осъществяване правото на достъп до медицинска помощ). С изменение на Закона за лечебните заведения (ДВ бр. 8 от 2023 г., в сила от 25.01.2023 г.) е създадена разпоредбата на чл. 106а, ал. 5б, където е регламентирано финансиране на същите т. нар. „приоритетни лечебни заведения“ като тези, за които се предвижда финансиране по чл. 55, ал. 2, т. 3в, б. б от ЗЗО. Финансирането по реда на чл. 106а, ал. 5б от ЗЛЗ обаче е от бюджета на Министерство на здравеопазването като се посочва, че субсидирането е „основно за осигуряване на трудови възнаграждения на персонала и на оперативни разходи за снабдяване с електрическа и/или топлинна енергия, и/или с природен газ и за водоснабдяване“.

С чл. 55, ал. 2, т. 3в от ЗЗО се регламентира предоставяне на държавна помощ за финансово подпомагане на болници, но за сметка на бюджета на НЗОК. По този начин с част от средствата от здравноосигурителните вноски, няма да бъде заплатено лечение за пациентите, а ще заплащат разходи на определени лечебни заведения.

Поради изложеното считаме, че е налице нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията във връзка с чл. 24 ЗЗО, който определя за какви цели се разходват средствата на НЗОК.

София, 10.01.2025

С уважение, Боряна Ботева

Председател на УС

**BORYANA
HRISTOFOROVA
BOTEVA**

Digitally signed by
BORYANA HRISTOFOROVA
BOTEVA
Date: 2025.01.10 13:56:29
+02'00'