

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 27 юни 2017 г. конституционно дело № 2/2017 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Производството пред Конституционния съд (КС) е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България (Конституцията).

За произнасяне по същество е допуснато искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм., бр. 98 от 2016 г.) в частта, която се отнася за пенсионерите, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, чрез препращане към чл. 4, ал. 3, т. 1 от Кодекса за социално осигуряване (КСО). Вносителят се позовава на противоречие с основното начало на равенство на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2 от Конституцията), като приема, че лицата от посочената група неоправдано са поставени в по-неблагоприятно положение от онези, които не работят. Твърди, че в случая задължителните здравни вноски фактически са се превърнали в данък, а това е в нарушение на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. Поддържа също така, че установеният законов механизъм за определяне на размера на вноската е несправедлив и води до неоправдано накърняване на правото на собственост по чл. 17 от Конституцията в контекста на чл. 1 от Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС).

От заинтересуваните институции становище са представили Министерският съвет, министърът на здравеопазването, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, Националната здравноосигурителна каса, Националният осигурителен институт, Националната агенция за приходите, Комисията за защита от дискриминация, Българският лекарски съюз, Висшият адвокатски съвет и Националната занаятчийска камара.

Становище по предмета на делото са предложили още Съюзът на юристите в България и Българската асоциация на пенсионерите.

Писмено правно мнение са дали проф. Васил Мръчков, проф. Йордан Христосков и проф. Красимира Средкова.

Комисията за защита от дискриминация, Висшият адвокатски съвет, Националната

занаятчийска камара, Съюзът на юристите в България и Българската асоциация на пенсионерите намират искането за основателно и предлагат да бъде уважено. Според тях към момента на пенсионирането принципите на взаимност и солидарност в здравното осигуряване вече са напълно реализирани по отношение на пенсионираните граждани, които с предходния си принос са изпълнили максимума на ангажимента си към здравноосигурителните фондове. Считат, че е несправедливо за всеки работещ пенсионер да постъпват две здравноосигурителни вноски. Твърдят, че оспорената разпоредба създава неравнопоставеност между упражняващите свободна професия и/или занаятчийска дейност пенсионери и останалите пенсионери, които не работят. Поддържат, че сигурността на здравноосигурителната система няма да бъде застрашена, ако работещите пенсионери от посочената група бъдат освободени от задължителните здравноосигурителни вноски върху допълнително реализирания от тях доход.

Обратното становище застъпват Министерският съвет, министърът на здравеопазването, министърът на финансите, министърът на труда и социалната политика, Националната здравноосигурителна каса, Националният осигурителен институт, Националната агенция за приходите и Българският лекарски съюз, както и проф. Васил Мръчков, проф. Йордан Христосков и проф. Красимира Средкова, които намират искането за неоснователно. Според тях оспорената разпоредба не нарушава принципа на равенство пред закона, защото правилно третира еднакво всички лица, които реализират доход от трудова дейност, без да дава неоправдано предимство на пенсионираните. Позицията се на особеностите на системите на социално осигуряване и здравно осигуряване, поддържат, че в случая аналогията с Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. е неприложима. Във връзка с това отбелязват, че здравното осигуряване, за разлика от социалното осигуряване, не допуска реципрочност между приноса на отделния гражданин и обезпечената полза (съответната медицинска помощ), тъй като е основано на равнопоставеност на осигурените лица при достъпа до лечение, не функционира на партиден, а на разходопокривен принцип и не покрива еднократно осигурителния риск. По отношение на законовия механизъм за определяне на параметрите на задължителната здравноосигурителна вноска сочат предходна практика на КС, според която Конституцията дава възможност на законодателя да прави преценка по целесъобразност при съобразяване на материалните възможности на осигурените лица наред с необходимостта да бъде обезпечено достатъчно финансиране на

достъпна медицинска помощ. Твърдят, че регулирането на правото на собственост е извън предмета на оспорената разпоредба, поради което не може да се поставя въпросът за неговото накърняване, включително и в светлината на чл. 1 от Допълнителния протокол към КЗПЧОС. Отхвърлят и тезата, че задължителните здравноосигурителни вноски са данък, защото срещу тях гражданите пожизнено могат да разчитат на адекватно медицинско обслужване.

Като обсъди материалите по делото, Конституционният съд прие, че искането е неоснователно по следните съображения:

Конституцията предвижда специална защита на здравето на човека, третирайки го като изключително важна обществена ценност. На тази основа чл. 52, ал. 3 задължава държавата да се ангажира със закрилата на здравето, а успоредно с това чл. 52, ал. 1 закрепва като основно право на гражданина и правото на здравно осигуряване, насочено към гарантиране на достъпна медицинска помощ. Основният закон изисква условията и редът за упражняване на това право да бъдат определени със закон. Държавата изпълнява това свое задължение чрез регламентацията по ЗЗО.

Без да са изброени изчерпателно, източниците на финансиране на здравеопазването също са предмет на конституционна уредба, в която личните осигурителни вноски са посочени изрично (чл. 52, ал. 2). Конституцията не ограничава законодателя да обвърже осигурения гражданин със задължение да допринася за общото благо чрез внасяне на определена вноска в целевите фондове на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), вместо да разчита единствено на неговата добра воля, т.е. на свободното му усмотрение. Този подход е в синхрон с конституционната идея за създаване на „социална държава“, чиято реализация неминуемо е обвързана с необходимост от солидарност и взаимопомощ между членовете на обществото. Чрез прилагането му се гарантира справедливостта като конституционна ценност, защото ако беше възприет противоположният принцип на доброволност на личния принос, би възникнал риск от облагодетелстване на недобросъвестни членове на обществото. Конституционносъобразността на въвеждането на задължение за внасяне на лични осигурителни вноски (както за пенсионно, така и за здравно осигуряване) е утвърдена категорично и недвусмислено с редица предходни решения на Конституционния съд (вж. Решение № 32/1998 г. по к.д. № 29/1998 г., Решение № 8/2012 г. по к.д. № 16/2011 г., Решение № 2/2014 г. по к.д. № 3/2013 г., Решение № 3/2016 г. по к.д. № 6/2015 г. на КС и пр.). Настоящият състав на съда не намира основание да се отклони

от тази трайно установена практика.

Всеки човек, докато е жив, се нуждае от здравна помощ, поради което през целия му живот се налага да се набират финансови средства за неговото здравно осигуряване. Възприемайки като водещ принципа за задължителност на здравните вноски по отношение на осигуреното лице, с чл. 40 ЗЗО законодателят е приел, че полученият доход е основа за определяне на отделната индивидуална здравноосигурителна вноска. Този подход съответства на изискванията за социална справедливост и гражданска солидарност.

Същевременно равенството пред закона и свързаната с него забрана за дискриминация по чл. 6, ал. 2 от Конституцията не се нарушават, когато законодателят, воден от съвместима с Основния закон цел, вместо да предвиди попълване на здравните фондове единствено от задължителните вноски на осигурените лица, по отношение на определени групи от тях прехвърля тежестта на осигуряването, изцяло или отчасти, върху други източници, като държавния бюджет, работодателите или съответните ведомства. Например, в социалната държава, която е възприела като общочовешки ценности хуманизма, справедливостта и търпимостта (абзац 2 от Преамбюла на Конституцията), е напълно оправдано здравното осигуряване на определени обществени групи, които са в икономически неравностойно положение (малолетни и непълнолетни, задържани под стража, учащи се младежи, бежанци и пр.), да е за сметка на държавния бюджет (вж. чл. 40, ал. 3 ЗЗО). Във връзка с предмета на настоящото конституционно дело е особено важно да се подчертае, че размерът на пенсиите, получавани от държавното обществено осигуряване и професионалните пенсионни фондове, служи като основа за определяне на здравноосигурителната вноска за отделния пенсионер, но вноските винаги са за сметка на държавния бюджет (чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗО).

Частично оспорената разпоредба на чл. 40, ал. 1, т. 2 ЗЗО установява начина за определяне на здравноосигурителните вноски, дължими от лицата по чл. 4, ал. 3, т. 1, 2 и 4 КСО. В кръга на задължените попадат и гражданите, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност. Законодателят е визирил всички лица, които получават доходи от полагането на труд, без да отделя получаващите пенсия от непридобилите това право. Подходил е в духа на Основния закон, избягвайки риска от неравно третиране и създаване на неоправдани привилегии, несъвместими с принципите по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Така, от

една страна, всички пенсионери от държавното обществено осигуряване или от професионалните пенсионни фондове са освободени от задължението да правят задължителни здравноосигурителни вноски, защото тази тежест е поета от държавния бюджет по силата на чл. 40, ал. 1, т. 4 ЗЗО. От друга страна – всички граждани, които получават доходи от свободна професия и/или занаятчийска дейност, независимо дали получават и пенсия, имат съответно задължение към фондовете на здравното осигуряване.

Уважаването на искането, така както е направено от вносителя, би довело до неравно третиране, което не намира своето оправдание в Конституцията. От неприлагането на оспорената разпоредба само по отношение на пенсионерите, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, ще последва неравенство сред различни групи от здравноосигурени граждани. В групата на работещите лица би било несправедливо тежестта от задължителното здравно осигуряване да се поеме единствено от онези, които още не са пенсионери, за сметка на облагодетелстването на получаващите пенсия, съставляваща за тях доход, освободен от данъчно и осигурително обременяване. Конституционно нетърпимо неравенство би възникнало и в по-стеснената група на самоосигуряващите се лица, защото в искането е визиран един ограничен кръг от тях, докато задължението за внасяне на здравноосигурителни вноски ще продължи да обвързва останалите.

Конституционният съд не споделя доводите на вносителя, че срещу задължението за внасяне на здравноосигурителни вноски върху получения трудов доход пенсионираният представител на свободна професия „няма да получи нещо различно или в повече от това, на което вече има право“, както и че „не получава нищо насреща на това задължение“. Системата на публичното здравно осигуряване е така устроена, че облагата за отделния осигурен зависи от конкретно възникнала нужда от здравна помощ, а не от личния му принос към фондовете за здравеопазване. Почивайки на принципа за солидарност, задължителното участие в набирането на средства за здравно осигуряване не се определя от очакването за „получаване на нещо“. Съгласно закона упражняващите свободна професия пенсионери, така както и неработещите пенсионери, ще получат такава медицинска помощ, от каквата имат нужда. Независимо от размера на внесените индивидуални средства всички осигурени лица подлежат на еднакво, равнопоставено третиране, защото зачитането на човешкото достойнство, което се гарантира и чрез предоставяне на медицинска помощ за осигуряване на живота и здравето, е висш конституционен принцип, който не

позволява поставяне на знак за равенство между финансовото участие в набирането на средства за НЗОК на отделния гражданин и неговия достъп до адекватна медицинска помощ.

Пенсионираните представители на свободните професии, които продължават да работят, така както и всички други работещи пенсионери, са запазили своята трудоспособност. Затова в защита на обществения интерес е справедливо да бъдат обвързани с плащане на вноски за здравно осигуряване на основата на получавания от тях допълнителен доход от трудова дейност. Лицата, подлежащи на задължително здравно осигуряване, се нуждаят от медицинска помощ пожизнено. Нещо повече, за работещите пенсионери рискът от възникване на здравен проблем е относително по-висок отколкото за неработещите.

В мотивите на искането вносителят се е позовавал изрично на Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. на КС във връзка с частично обявената противоконституционност на чл. 4, ал. 3 КСО по отношение на включването на работещите пенсионери, подлежащи на самоосигуряване като упражняващи свободни професии или дейности, еднолични търговци, собственици или съдружници в търговски дружества, частни земеделски стопани и др., в кръга на задължително осигурените лица за инвалидност поради общо заболяване, за старост и за смърт. Тази част от посоченото решение обаче е неотнositима към предмета на настоящия конституционен спор. В нея на базата на тогава действащата правна уредба заключението за противоконституционност е обосновано с конкретни констатации за привилегировано положение на пенсионерите, които продължават да работят по трудови, служебни, граждански и други правоотношения.

Поначало осигурителните права по чл. 51 и 52 от Конституцията са близки по природа, защото чрез тях се предоставя защита на гражданите, намиращи се в положение на уязвимост. От друга страна обаче, те се различават съществено по предмет и съдържание – докато общественото осигуряване е насочено към обезпечаване на социалната сигурност на индивида, здравното осигуряване е предназначено да гарантира неговото биологическо оцеляване. Във връзка с конкретния обхват на горепосоченото решение на КС следва да се отчете още, че задължените лица по чл. 4 КСО са само такива, които получават доходи от трудова или друга професионална дейност, докато по силата на чл. 40 ЗЗО здравноосигурителни вноски се внасят и от лица извън тази група (например,

безработните по чл. 40, ал. 5, т. 1 ЗЗО). На следващо място, независимо от размера на осигурителните вноски, системата на здравно осигуряване предоставя равен и еднакъв достъп до медицинска помощ според конкретните нужди на всеки отделен гражданин. Законът за здравното осигуряване не предвижда осигурената полза, включваща съответен обем от здравни услуги и дейности, да бъде диференцирана според размера и броя на внесените във времето здравноосигурителни вноски. Освен това, за разлика от КСО, не прави разграничение между задължително и доброволно осигуряване. Следователно логиката в мотивите на Решение № 5/2000 г. по к.д. № 4/2000 г. на КС относно задължителните пенсионни вноски не може да бъде ползвана и по настоящото дело. Може да се отбележи обаче, че в същото решение, на което изрично се е позовавал вносителят на искането, съвсем категорично е установено, че всички работещи, включително и пенсионираните, „...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...“. Тези принципни положения са възприети в цялостната практика на КС, като същите ръководят и настоящия състав при решаване на конституционния спор.

Както вече беше посочено, по отношение на задължението за внасяне на вноски за здравно осигуряване законодателят третира еднакво всички работещи граждани. Съобразно получения от тях трудов доход осигурените са обвързани лично с плащането на вноските, освен ако по социални съображения или с оглед на особеностите на службата тази тежест не се поема от друг източник по силата на изрична законова разпоредба. Индивидуалното задължение за принос на отделния гражданин към здравното осигуряване съдържа общи черти със задължението за заплащане на данъци, защото също е невъзвръщаемо, наложено е от държавата едностранно чрез съответен закон и може да се реализира чрез способите на държавната принуда. Съществената разлика е, че задължителните здравноосигурителни вноски постъпват във фонд с установено целево предназначение, който се управлява от специализиран орган в лицето на НЗОК. Поначало данъците се дължат безвъзмездно, т.е. платецът не може да разчита на пряка облага, въпреки че не само обществото като цяло, но и всеки негов отделен член има интерес от нормалното функциониране на структурите на властта и надлежното изпълнение на социалните отговорности на държавата, включващи и възможност за субсидиране на системата на здравеопазване. Все пак насрещната престация по отношение на здравноосигуреното лице е в много по-голяма степен

предвидима – при проявлението на заболяване, съставляващо определено осигурително събитие, равнопоставено с всички други задължително осигурени лица той трябва да получи предопределена по вид и съдържание здравна помощ.

За лицата, включени в системата на задължителното пенсионно осигуряване, осигурителната цел се постига с придобиването на право на пенсия, но това не важи за включените в системата на задължителното здравно осигуряване, защото рискът от възникване на проблем в здравното състояние на човешкия индивид продължава да съществува до края на неговия живот без значение дали е пенсионер, или още не е придобил това качество, дали получава трудови доходи, или не работи. Ръководен от горните съображения, КС не намира основание да възприеме тезата на вносителя на искането, че с въвеждането на задължение за внасяне на здравноосигурителни вноски от работещите пенсионери, в частност – от онези от тях, които упражняват свободна професия и/или занаятчийска дейност, законодателят фактически е наложил данък. Следователно чл. 60 от Конституцията няма отношение към предмета на настоящото дело.

Въпреки че специалните конституционни предписания за данъчното облагане не обвързват законодателя по отношение на правната уредба на задължителните здравноосигурителни вноски, КС отчита обстоятелството, че разпоредбата на чл. 52, ал. 1 от Конституцията, следвайки като ръководен принцип изискването за законоустановеност на гаранциите за обезпечаване на гражданските права, предписва условията и редът за осъществяване на здравното осигуряване да се определят със закон. Конституционността на оспорената разпоредба може да бъде преценявана и на това непосочено в искането основание (чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд). Конституционният съд намира, че и в посочения аспект също няма допуснато нарушение на Основния закон. В чл. 40, ал. 1 ЗЗО е установен принципът на определяне на здравната вноска за задължително осигурените граждани на базата на получавания доход, разграничени са групите от лица, които трябва с лични средства да поемат заплащането на осигурителните вноски, и лицата, за които осигурителната тежест се поема от други източници. Тези констатации са валидни и за чл. 40, ал. 1, т. 2 ЗЗО в оспорената ѝ част, свързана с препращането към чл. 4, ал. 3, т. 1 КСО по отношение на работещите пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност. На основата на произтичащата от Конституцията идея за солидарност между гражданите в социалната държава законодателят не се е отклонил от изискването системата на задължително здравно

осигуряване да бъде установена чрез „ясни правила в закона, за да се гарантират стабилност и предвидимост на правната уредба и защита на основното право на гражданите на здравно осигуряване“ (вж. мотивите на Решение № 3/2016 г. по к.д. № 6/2015 г. на КС).

Що се отнася до конкретно установения механизъм за определяне на размера на здравноосигурителните вноски, съответното законодателно решение подлежи на конституционен контрол само доколкото е извън рамките на допустимата от Основния закон целесъобразност (вж. Решение № 13/2003 г. по к.д. № 11/2003 г. на КС и пак Решение № 3/2016 г. по к.д. № 6/2015 г. на КС). На тази основа КС намира за неоснователен довода по искането за допуснато нарушение на чл. 17 от Конституцията. Поначало внасянето на задължителни здравноосигурителни вноски засяга имуществената сфера не само на визираните от вносителя работещи пенсионери, регистрирани като упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност, но и всички останали групи от лица, обвързани с аналогично задължение. Както е посочено по-горе, става въпрос за задължения с публичен характер, чието основание се легитимира от съдържанието и духа на Конституцията. Затова в случая не може да се приеме, че въвеждането им чрез закон е в нарушение на изискването за законова защита на ползващата се с неприкосновеност частна собственост (чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията).

По действащата нормативна уредба е въведен минимален размер на дължимите от самоосигуряващите се лица здравноосигурителни вноски, който е обвързан с размера на минималния месечен осигурителен доход за съответната група, така както е определен с ежегодния Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване. Ако през някоя година задължителните здравноосигурителни вноски са непоносими или не съответстват на материалната справедливост като елемент на принципа на правовата държава, то това не произтича непосредствено от подлежащата на оценка за конституционност разпоредба. Действащият законов модел на социално осигуряване възприема общ механизъм за предвиждане на минимален и максимален осигурителен доход, в чиито предели се определят здравноосигурителните вноски, включително и по отношение на упражняващите свободна професия и/или занаятчийска дейност. Цялостният правен регламент обаче надхвърля рамките на оспорената част от чл. 40, ал. 1, т. 2 ЗЗО, поради което не може да бъде подложен на конституционен контрол по настоящото дело. По принцип КС не е компетентен да се произнася по целесъобразността на възприетата от законодателя политика във всяка

отделна социално-икономическа сфера.

Вносителят на искане по чл. 150, ал. 2 от Конституцията не може да се позовава на несъответствие на закона с международните договори, по които България е страна, и съответно – да иска произнасяне на КС по такъв въпрос. Същевременно разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията дава възможност при разглеждане на делото съставът на съда непосредствено да приложи с предимство влезлия в сила за страната, ратифициран и обнародван международен акт, когато намери, че относимото към казуса вътрешно право му противоречи. Без да навлиза в съществуването на индиректно поставения в искането въпрос за несъвместимост на оспорената законова разпоредба с Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, КС намира за необходимо само да отбележи, че чл. 1 от протокола дословно допуска лишаване от собственост „в интерес на обществото и съгласно условия, предвидени в закона и в общите принципи на международното право“ и признава правото на държавите „да въвеждат такива закони, каквито сметат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряване плащането на данъци или други постъпления или глоби“.

По гореизложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 40, ал. 1, т. 2 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 1998 г.; посл. изм., бр. 98 от 2016 г.) 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.