

# РЕШЕНИЕ

№ 6101

гр. София, 18.10.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 25 състав,**  
в публично заседание на 10.04.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Боряна Петкова**

при участието на секретаря Мая Миланова, като разгледа дело номер **2106** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – чл.178 от Административно-процесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на НАЦИОНАЛНАТА ЗДРАВНООСИГУРИТЕЛНА КАСА, представлявана от управителя и по жалба на МИНИСТЪРА НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО, и двете

срещу РЕШЕНИЕ №15/17.01.2023г. на Комисията за защита от дискриминация (КЗД или Комисията), Четвърти специализиран заседателен състав. С оспорвания административен акт, на основание чл.65, т.1 от Закона за защита от дискриминация (ЗЗДискр), Комисията: I. УСТАНОВЯВА, че ответните страни – министъра на здравеопазването и Националната здравноосигурителна каса, представлявана от управител (НЗОК), като не са предприели действия по чл.6 и чл.10 ЗЗДискр, включително за изясняване на поставения от жалбоподателката проблем, свързан с разликите, предвидени и определени в размера на допълнителните възнаграждения за работа при неблагоприятни условия по повод на обявена епидемична обстановка, във връзка риска за лекари и медицински сестри за техния живот и здраве, са осъществили нарушение на чл.4, ал.2 във вр. с чл.4, ал.1 ЗЗДискр спрямо Т. З. Х., на основата на признак „обществено положение“.; II. УСТАНОВЯВА, че чрез привидно неутралните разпоредби на чл.6а и чл.6аа от приетата от НЗОК Методика за определяне на размера на сумите, заплащани от НЗОК на изпълнители на медицинска помощ, на дентална помощ и на медико-диагностични дейности за работа при неблагоприятни условия по повод на обявена епидемична обстановка (Методиката), действала за периода април

2020г. – 2021г., включително (отм.), е допусната непряка дискриминация по смисъла на чл.4, ал.3 във вр. с чл.4, ал.1 ЗЗДискр, спрямо медицинските сестри при определяне на допълнителни възнаграждения за работа при неблагоприятни условия по повод на обявена епидемична обстановка, споделящи еднакъв риск за живота и здравето наравно с лекарите, на основата на признак „обществено положение“; III. НАЛАГА, на основание чл.78, ал.1 ЗЗДискр за установеното нарушение по пункт I, административно наказание на ответната страна – министър на здравеопазването, глоба в размер на 500 (петстотин) лева.; IV. НАЛАГА, на основание чл.80, ал.2 ЗЗДискр, за установеното нарушение по пункт I, административно наказание на ответната страна – НЗОК, представлявана от управителя, имуществена санкция в размер на 500 (петстотин) лева.; V. ПРЕПОРЪЧВА, на основание чл.47, т.6 ЗЗДискр на министъра на здравеопазването, в съответствие с изискванията на чл.6 и чл.10 ЗЗДискр, да предприеме необходимите действия и мерки за недопускане на мерки и правила в нарушение на разпоредби от Закона за защита от дискриминация.; VI. ПРЕПОРЪЧВА, на основание чл.47, т.6 ЗЗДискр на НЗОК, представлявана от управителя, в съответствие с изискванията на чл.6 и чл.10 ЗЗДискр, да предприеме необходимите действия и да предвиди въвеждане на конкретни правила за недопускане на дискриминация при изработването и приемане на конкретни актове от страна на НЗОК.

В жалбата на НЗОК са изложени доводи за недействителност на оспорваното Решение, В ЧАСТТА му по т. I., т. II. и т. IV, от които може да се направи извод, че се претендира несъответствие на административния акт с материалноправните норми. Жалбоподателят поддържа, че е необоснован изводът на административния орган за неблагоприятно третиране от страна на НЗОК на медицинските специалисти по здравни грижи, които работят в кабинетите на общопрактикуващите лекари в условията на Covid-19 и в частност на подателката на жалбата Х.. Смята, че ясното дефиниране на защитения признак „обществено положение“ е от основно значение за правилното решаване на спора. Оспорва извода на административния орган, че подателката на жалбата Т. Х. е носител на признака „обществено положение“. Изтъква, че както в обществото, така и в медицинската теория и практика, а и в нормативните актове, никога не се е приемало, че лекарите и медицинските сестри имат еднакво обществено положение. При това смята, че като се отдава уважение и на двете професии, няма основание да се приеме, че в условията на Covid-19, следва те да бъдат еднакво третирани, тъй като тези професии имат различни професионални характеристики и дори да се намират в общ кабинет, лекарите и медицинските сестри имат различни задължения и съответно различен контакт с пациентите. Претендира, че е неправилен изводът на административния орган за това, че НЗОК не е предприела действия по смисъла на чл.6 и чл.10 ЗЗДискр. По отношение на установената в оспорваното Решение непряка дискриминация твърди, че е приложима нормата на чл.7, ал.1, т.2 ЗЗДискр, доколкото смята за безспорно наличието на определящо професионално изискване, обусловено от различните професии на лекарите и специалистите по здравни грижи и от различните условия при упражняването на тези професии. Смята също, че целта на Методиката, обуславяща различното третиране е законна. Освен това поддържа, че в случая са неприложими нормите, уреждащи защитата при упражняване на правото на труд – Глава втора, Раздел I ЗЗДискр, тъй като НЗОК не е нито в трудови, нито в служебни правоотношения с подателката на жалбата. Чрез процесуалния си представител юрк. В. И. моли съда да отмени Решение

№15/17.01.2023г., включително в частта на наложената на НЗОК имуществена санкция. Не претендира за разноски.

Жалбоподателят МИНИСТЪР НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО, претендира за недействителност на оспорваното Решение, в частта по т. I., т. II. и т. III. На първо място изтъква, че министърът на здравеопазването не е издател на Методиката за определяне на сумите, заплащани от НЗОК на изпълнители на медицинска помощ, на дентална помощ и на медико-диагностични дейности за работа при неблагоприятни условия по повод на обявена епидемична обстановка, приета със съвместен протокол от НЗОК и Българския лекарски съюз. Сочи, че НЗОК е органът, натоварен с провеждане на държавната политика в здравното осигуряване и свързаните с него обществени отношения. Твърди, че в оспорваното Решение не са посочени актове, действия и бездействие на министъра на здравеопазването, които да са дискриминационни по отношение на подателя на жалбата Т. Х.. Поддържа, че министърът на здравеопазването няма законово регламентирани правомощия да издава, изменя, допълва или отменя актове на Надзорния съвет на НЗОК, поради което и не е бил надлежна страна по спора. Чрез процесуалния си представител юрк. П. Г. моли съда да отмени Решение №15/17.01.2023г., в частта относима към министъра на здравеопазването и да осъди ответника за разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИЯ, представлявана от председателя, оспорва жалбата. В представени по делото Писмени бележки с вх. №13972/07.04.2023г. поддържа, че процесното Решение е законосъобразно и моли съда да отхвърли жалбите срещу него. Претендира да му бъдат присъдени разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна Т. З. Х., редовно уведомена за образуваното съдебно производство, не се явява, не се представлява по делото и не изразява становище по жалбата.

СЪДЪТ, след като обсъди доводите на страните и писмените доказателства събрани по делото, приема за установено от фактическа страна следното:

Производството пред КЗД е образувано по жалба вх. №44-00-127/12.01.2022г. Заинтересованата страна Т. Х. е сезирала Комисията с искане да установи осъществено ли е несправедливо третиране на медицински работници, изпълняващи задълженията си при еднакви условия на труд и работещи в доболничната помощ. Изложени са твърдения, че от началото на пандемията от Covid-19 специалистите по здравни грижи, които работят в кабинетите на общопрактикуващите лекари, работят на първа линия и при еднакви условия с лекарите - в един кабинет, с едни и същи пациенти, които обслужват заедно, но заплащането от НЗОК за работа при неблагоприятни условия е било различно: облагаеми 360 (триста и шестдесет) лева за специалистите по здравни грижи, които работят в кабинетите на общопрактикуващите лекари и 1000 (хиляда) лева за лекарите за работа в Covid пандемията. Посочено е, че в болничната помощ и центровете за спешна медицина, всички, които обслужват пациенти с Covid, са получавали добавка в размер на 1000 лева, включително специалистите по здравни грижи и помощния персонал.

След определяне на докладчик на решаващия състав на Комисията е изпълнена процедурата по проучване на преписката и събиране на доказателства. В хода на това производство са представени писмени становища от НЗОК (вх.

№18-10-12/11.02.2022г.) и от министъра на здравеопазването (вх. №90-05-17/14.02.2022г.). Процедурата по проучване и събиране на доказателства е приключила със Заключение на докладващия преписката. Насрочено е заседание на решаващия състав, за датата на което страните са били редовно уведомени. На 10.11.2022г. е проведено открито заседание с участие на подателя на жалбата Т. Х. и ответните страни – НЗОК и министър на здравеопазването, представлявани от упълномощени техни представители.

Производството е приключило с постановяване на оспорваното Решение №15/17.01.2023г. В мотивите на административния акт е прието следното: Липсва обективно оправдание за въвеждането на различно по размер възнаграждение за работа при неблагоприятни условия по повод на обявена епидемична обстановка във връзка с пандемията от Covid-19. Очевидно е, че лицата, оказващи медицински грижи на болните от Covid-19, в частност лекари и медицински сестри, при изпълнение на техните задължения споделят еднакъв риск по отношение на тяхното здраве и живот. Жалбоподателката, с оглед социалната ѝ реализация - медицинска сестра, попада в кръга на лицата, които съобразно предвидените в методиката на НЗОК ограничения, получават допълнително възнаграждение в по-нисък размер за споделяне на еднакъв риск за живота и здравето си. Прието е, че Т. Х. е носител на признака „обществено положение“, тъй като притежава особена социална реализация в обществото – медицинска сестра. Обоснован е извод, че в случая се установява фактическо неравно третиране на лица, които споделят еднакъв риск от заразяване, но поради въведения критерий, обвързан с тяхното обществено положение – дали са лекари или медицински сестри, им се определя различен размер на допълнително възнаграждение за работа при неблагоприятни условия по повод на обявена епидемична обстановка. Решаващият състав е приел, че Методиката, в частта по т. ба и т. баа на установените различни по размер допълнителни възнаграждения за работа при неблагоприятни условия, в зависимост от това дали лицата са лекари или медицински сестри, не съответства на чл.6 от Конституцията на РБългария, на чл.14 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи и на чл.4 от Закона за защита от дискриминация.

При така установените факти, съдът намира от правна страна следното:

Жалбите са ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМИ.

Подадени са в преклузивния срок за оспорване срещу индивидуален административен акт по смисъла на чл.21 АПК, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, съгласно изричната разпоредба на чл.68 ЗЗДискр

Разгледана по същество жалбата, подадена от министъра на здравеопазването, е ОСНОВАТЕЛНА.

Решение №15/17.01.2023г. е постановено от компетентен орган, в кръга на правомощията му, съгласно чл.47 ЗЗДискр. В съответствие с чл.48, ал.1 и ал.2 във вр. с чл.54 ЗЗДискр решаващият състав на КЗД е определен с Разпореждане на председателя №21/18.01.2022г. и Заповед №12-11-2181/02.11.2022г.

Актът е в предписаната от закона форма, и при издаването му не са допуснати нарушения на процесуалните правила, установени в чл.50 – чл.70 ЗЗДискр, които да бъдат определени като съществени.

Съдът намира обаче, че процесното Решение страда от порока материална незаконосъобразност, в оспорваната му част по т.І с която е прието, че ответникът –

министър на здравеопазването, е осъществил нарушение на чл.4, ал.2 във вр. с чл.4, ал.1 ЗЗДискр, спрямо Т. З. Х., на основата на признак „обществено положение“.

С императивната разпоредба на чл.4, ал.1 ЗЗДискр е забранена всяка пряка или непряка дискриминация, основана на пол, раса, народност, етническа принадлежност, човешки геном, гражданство, произход, религия или вяра, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично или обществено положение, увреждане, възраст, сексуална ориентация, семейно положение, имуществено състояние или на всякакви други признаци, установени в закон или в международен договор, по който Република България е страна. По смисъла на ал.2 на същата норма пряка дискриминация е всяко по-неблагоприятно третиране на лице на основата на признаците по ал.1, отколкото се третира, било е третирано или би било третирано друго лице при сравними сходни обстоятелства. От анализа на тези разпоредби следва, че пряката дискриминация се осъществява върху определено физическо лице или група от идентифицирани лица чрез конкретен акт, действие и/или бездействие на друго лице или орган.

Според чл.6, ал.1 ЗЗДискр забраната за дискриминация действа спрямо всички при упражняването и защитата на предвидените в Конституцията и законите на РБългария права и свободи. В ал.2 на същата разпоредба е регламентирано задължение за държавните и обществените органи и органите на местното самоуправление при изработване на проекти на нормативни актове, както и при тяхното прилагане да се съобразяват с целта за недопускане на пряка или непряка дискриминация на основата на признаците по чл.4, ал.1 ЗЗДискр. Освен това държавните органи и органите на местното самоуправление са длъжни при осъществяване на правомощията си да предприемат всички възможни и необходими мерки за постигане целите на този закон (чл.10 ЗЗДискр).

В случая от многословните, но не дотам подредени и логически обосновани мотиви на административния акт, не става ясно каква изобщо е съпричастността на министъра на здравеопазването в спорния казус – какви негови действия или бездействие са причинили или допринесли за неравното третиране на подателката на жалбата Т. Х.. Единствените доводи в тази насока се намират на стр. 15, 2<sup>-ри</sup> абзац и се заключават в констатацията, че министърът на здравеопазването е централен едноличен орган на изпълнителната власт и избирателно са посочени негови правомощия свързани с провеждането на държавната политика в здравеопазването. Липсват обаче изводи за това какви действия е бил длъжен или е могъл да предприеме министърът, в изпълнение на кои негови правомощия. Липсват и доводи, както и доказателства за конкретни актове и/или действия и/или бездействие на министъра на здравеопазването, които да са рефлектирали върху подателката на жалбата Х., поставяйки я в по-неблагоприятно положение от други лица и то във връзка с притежаван от нея защитен признак.

При това съдът приема, че е произволен и не е мотивиран със събрани в производството доказателства и установени въз основа на тях обективни факти, изводът в оспорваното Решение, че министърът на здравеопазването е нарушил забраната за дискриминация спрямо Т. З. Х., на основата на признак „обществено положение“, като не е предприел действия по чл.6 и чл.10 ЗЗДискр, включително за изясняване на поставения от жалбоподателката проблем, свързан с разликите, предвидени и определени в размера на допълнителните възнаграждения за работа при неблагоприятни условия.

При направения извод за незаконосъобразност на административния акт, в частта по

т.І по отношение на министъра на здравеопазването, незаконосъобразно е и наложеното в т.ІІІ административно наказание глоба в размер на 500 (петстотин) лева, на основание чл.78, ал.1 ЗЗДискр.

Разгледана по същество жалбата, подадена от Националната здравоосигурителна каса, също е ОСНОВАТЕЛНА.

От обстоятелствената част на административния акт може да се направи извод, че решаващият състав на Комисията приема едновременно осъществяване на съставите на пряка и на непряка дискриминация чрез нормата на т.6а и т.6аа от Методиката за определяне на размера на сумите, заплащани от НЗОК на изпълнители на медицинска помощ, на дентална помощ и на медико-диагностични дейности за работа при неблагоприятни условия по повод на обявена епидемична обстановка. Такъв извод обаче, противоречи на закона – чл.4, ал.2 и ал.3 ЗЗДискр.

Определение за непряка дискриминация е дадено в чл.4, ал.3 ЗЗДискр, съгласно която норма това е поставяне на лице или лица, носители на признак по ал.1, или на лица, които без да са носители на такъв признак, съвместно с първите търпят по-малко благоприятно третиране или са поставени в особено неблагоприятно положение, произтичащо от привидно неутрална разпоредба, критерий или практика, освен ако разпоредбата, критерият или практиката са обективно оправдани с оглед на законова цел и средствата за постигане на целта са подходящи и необходими. При това, за разлика от пряката, непряката дискриминация не е третиране обусловено от защитен признак, а е третиране, което еднакво се прилага спрямо всички, без оглед на признаците им, но се отразява по-зле на едни, отколкото на други, като *несъразмерното засягане е на групи*, които се характеризират със защитен признак, а заедно с тях по-неблагоприятно се засягат и лица, които не се характеризират със защитен признак. Следователно непряката дискриминация не е различно третиране на лица, които се отличават по защитен признак, а е различна степен на злепоставяне, вследствие еднакво третиране и това злепоставяне е чрез привидно неутрална (приложима към всички) разпоредба, критерий или практика.

В случая не сме нито в хипотезата на пряка, нито на непряка дискриминация.

По отношение на пряката дискриминация, както и спрямо министъра на здравеопазването, не са идентифицирани конкретни актове, действия или бездействие на органи или длъжностни лица в НЗОК, чрез които подателката на жалбата Т. Х., да е била различно, по-неблагоприятно третирана в сравнение с други лица в сходна ситуация. Доколкото в административния акт е прието, че съставът на пряка дискриминация е осъществен чрез непредприемане на действия по чл.6 и чл.10 ЗЗДискр, съдът отбелязва, че само по себе си неизпълнението на задълженията по чл.6, ал.2 и чл.10 ЗЗДискр, не води до по-неблагоприятно третиране. Т., както беше отбелязано може да се осъществи само чрез конкретен акт, действие и/или бездействие на лице или орган върху определено физическо лице или група от идентифицирани лица.

Съдът приема, че разпоредбите на чл.6а и чл.6аа от Методиката не осъществяват състава и на непряката дискриминация.

Методиката е приета на основание чл.15а от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното

събрание от 13.03.2020г. и за преодоляване на последиците (ЗМДВИПОРНСПП) и доколкото съдържа административноправни норми, има неограничен брой адресати и многократно правно действие, тя е подзаконов нормативен акт по смисъла на чл.75, ал.1 АПК. При това чрез норми на подзаконов административен акт може да се осъществи съставът на непряка дискриминация, в случай, че тези норми, макар и привидно неутрални – т.е. приложими еднакво спрямо всички, несъразмерно засягат определени групи хора, характеризиращи се със защитен признак, а заедно с тях и на лица, които не носят защитен признак.

В случая нормите на чл.6а и чл.6аа не са нито привидни, нито неутрални, а напротив, изначално третира по различен начин различните категории медицински лица – лекари и специалисти по здравни грижи в доболничната помощ. Това различно третиране е обосновано с факта, че професиите на лекаря и на медицинската сестра са различни, степента на отговорност на извършваните от тях медицински дейности е различна и независимо от факта, че работното им място може да е едно и също, рискът също е различен. Според закона – чл.7, ал.1, не представлява дискриминация различното третиране на лица на основата на характеристика, отнасяща се до признак по чл.4, ал.1, когато тази характеристика поради естеството на определено занятие или дейност, или условията, при които то се осъществява, е съществено и определящо професионално изискване, целта е законна, а изискването не надхвърля необходимото за постигането ѝ. Именно такова различно третиране, отчитащо спецификите на занятието на лекарите и медицинските сестри, е възприето в Методиката, издадена на основание чл.15а, ал.1 ЗМДВИПОРНСПП. Начинът на разпределяне на средствата е съобразен и с нормата на чл.12, ал.6 от Националния рамков договор №РД-НС-01-4/23.12.2019г. за медицинските дейности за 2020-2022г. (Н. 2020-2022) която предписва, че разходите за здравноосигурителни плащания, в т.ч. и сумите за неблагоприятни условия на работа при обявено извънредно положение, съответно извънредна епидемична обстановка, се разпределят и извършват в рамките на определените параметри в Закона за бюджета на НЗОК и в съответствие с параметрите на разходите за здравноосигурителни плащания и събраните приходи по бюджета на НЗОК.

При направения извод за незаконосъобразност на административния акт, в частта по т.І по отношение на НЗОК, незаконосъобразно е и наложеното в т.ІV административно наказание имуществена в размер на 500 (петстотин) лева, на основание чл. 33Дискр.

Препоръките, дадени в т.V и т.VI от административния акт, на основание чл.47, т.6 33Дискр, не са оспорени от жалбоподателите и съответно съдът не обсъжда тяхната законосъобразност, тъй като в тази част Решението е влязло в сила.

При този изход на спора и на основание чл.143, ал.1 АПК на жалбоподателя министър на здравеопазването се дължат разноси. Съгласно приложимата норма на чл.78, ал.8 от Гражданския процесуален кодекс в полза на юридически лица или еднолични търговци се присъжда и възнаграждение в размер, определен от съда, ако те са били защитавани от юрисконсулт. В настоящия случай жалбоподателят е бил представляван от юрисконсулт, като

съдът в съответствие с фактическата и правна сложност на делото и на основание чл.37, ал.1 от Закона за правната помощ във вр. с чл.24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, определя размер на възнаграждението – 200 (двеста) лева.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С. - град, ВТОРО ОТДЕЛЕНИЕ, 25<sup>ТИ</sup> състав,

## **РЕШИ**

**ОТМЕНЯ** РЕШЕНИЕ №15/17.01.2023г. на Комисията за защита от дискриминация, Четвърти специализиран заседателен състав, В ЧАСТТА по т. I., т. II., т. III и т. IV.

**ОСЪЖДА** Комисията за защита от дискриминация, с адрес: 1125 С., [улица], да заплати на Министерството на здравеопазването, представлявано от министъра, с адрес: 1000 С., пл. „Св. Неделя“ №5, сумата 200 (двеста) лева разноси по адм. дело №2106/2023г.

**Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд на РБългария, с касационна жалба, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.**

**СЪДИЯ**

Боряна Петкова