

РЕШЕНИЕ

№ 13104

гр. София, 14.04.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав, в
публично заседание на 24.03.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Антоанета Аргирова

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **106** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба от „ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория“ ЕООД с ЕИК[ЕИК] и седалище в [населено място], представлявано от управителя Л. И., чрез пълномощника- адв. Е. Д. срещу Заповед №12/70-01-4/20.12.2024 година, издадена от директора на РЗОК - М., с която за четири отделни нарушения на чл.16, ал.1, т.1 от Индивидуален договор за предоставяне на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия, в това число изработване и ремонт, заплащани/доплащани от НЗОК №120678/30.06.2022 г. (изм. с Допълнително споразумение №2 от 11.07.23 г.) на дружеството-жалбоподател на е наложена „финансова неустойка“ в размер на 150 лева за всяко от тях или общо в размер на 600 (шестстотин) лева. Посочено е и че получените без правно основание суми в размер общо на 1434. 00 лева, ведно със законната лихва от 59.44 лева да бъдат внесени в полза на РЗОК - М..

Наведеното основание за оспорване се квалифицира от съда по чл.146, т.4 от АПК - противоречие с материалноправните разпоредби, с оглед изложените в жалбата твърдения. В тази връзка се твърди, че не е извършено нарушение на чл. 16, ал.1, т.1 от Индивидуален договор за

предоставяне на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия, в това число изработване и ремонт, заплащани/доплащани от НЗОК №120678/30.06.2022 г. (ИД), тъй като в нормативната уредба, както и в сключения договор липсвало легално определение и дефиниция за това какво означава „непосредствено“. От значението на думата „непосредствен“: „който пряко следва нещо или произтича от него; пряк, най-близък, директен, незабавен“, следвало, че действието по въвеждането произтичало пряко от предаването на изделието и не трябвало да е опосредено от други дейности. В случая липсвали констатации в периода от отпускане до въвеждане да са извършени други действия или дейности от страна на лечебното заведение. В този смисъл дейността по въвеждането в специализирания софтуер на НЗОК била извършена непосредствено. Осъществена била веднага след предаване на изделието, което бил смисълът на законодателството и на ИД. Датата, която била отразена в приемо-предавателния протокол за получени ПСПСМИ (Ремонтни дейности) по т.1.1 от протокола е 21.06.2024 – петък; по т.1.2, т.1.3 и т.1.4 е 12.07.2024 г. - петък, а в И. са отчетени и заплатени отпуснати ПСПСМИ на дата по т.1.1 от протокола е 24.06.2024 - понеделник, а по т.1.2, т.1.3 и т.1.4- на 15.07.2024 г., също понеделник. В тези случаи била налице обективна невъзможност за мигновеното въвеждане на отпуснатите помощни средства в софтуерната система, като това е станало в първия възможен момент в работно време, предвид обстоятелството, че предаването на помощните средства се е осъществило в петък, а отразяването и отпускането е станало в понеделник, което е следващият работен ден. Твърди се най-сетне и това, че липсвало основание да се приеме, че заплатените суми са неоснователно получени - услугата в крайна сметка била предоставена и получена в нужния обем и качество от пациентите и липсвала каквато и да е пропорционалност между налагането на санкцията и връщане на „неоснователно“ получени суми спрямо тежестта на нарушението, ако имало такова. Отчетените и заплатени отпуснати ПСПСМИ са получени от пациентите, като получаването от тяхна страна нямало общо с датата на отразяването им в софтуера. Помощните средства били получени от пациентите и не следвало дружеството да връща стойността им, като неоснователно получена.

В съдебно заседание пред АССГ, представители на страните не се явяват, но депозират становища по съществото на спора (на 21.03.25 г.- адв. Р., а на 20 03.25 г.- юрк. П.). Пълномощникът на жалбоподателя – адв. Р. заявява и искане за присъждане на направените по делото разноски.

Административен съд София- град, след като обсъди релевираните с жалбата основания и събраните по делото доказателства, и служебно на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК

провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа и правна страна:

На основание чл. 45, ал. 16 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) между НЗОК и “ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория” ЕООД е сключен Договор № 120678/30.06.2022 г. (ИД) за предоставяне на помощни средства, приспособления, съображения и медицински изделия, в това число изработване и ремонт, заплащани/ доплащани от НЗОК. Съгласно чл. 16, ал. 1, т. 1 от ИД изпълнителят се задължава да отразява в специализирания софтуер на НЗОК дейностите по отпускане на ПСПСМИ непосредствено след извършването им.

С § 13 от сключеното между страните по договора Допълнително споразумение (ДС) №2 от 11.07.23 г., в раздел от договора е създаден чл.24б. Разпоредбата на чл.24б, т.18, б. „а“ предвижда, че управителят на НЗОК/директорът на РЗОК за констатирано нарушение по чл.16, ал.1, т.1 от договора, когато се установи, че изпълнителят не е отразил в специализирания софтуер на НЗОК дейностите по отпускане на ПСПСМИ непосредствено след извършването им, налага „финансова неустойка“ в размер на 150 лева и възстановяване неоснователно получени суми.

С ДС е изменен ИД, като е уреден подробно и реда за упражняване на контрол върху изпълнението на договора. В съответствие с предвидената възможност, със Заповед № 12/РД-17-ПСПСМИ-17/06.02.2024 г. директорът на РЗОК-М. е наредил извършването на проверка по изпълнението на договора, сключен с жалбоподателя. Със заповедта е определено времето за извършване на проверката: 5 работни дни, считано от 06.12.2024 г. до 12.12.2024 г.; вида на проверката: вторична, пълна, както и трима контрольори от РЗОК- М., които да я извършат. Констатациите от проверката са обективирани в Протокол № 12/РД-17/12.12.2024 г., препис от който е получен, от И. П. - лице работещо в търговския обект с рег. № 1200005, адрес: [населено място], [улица]. В съответствие с констатациите на извършилите проверката контрольори, установени са 4 еднотипни нарушения по чл.16, ал.1, т.1 от ИД, а именно:

- За ЗОЛ Дена Т. Л. с ЕГН 590216****, на 24.06.2024 г. в И. са отчетени и заплатени отпуснати ПСПСМИ по одобрение № [ЕГН]/28.12.24 г. - 2 чифта с код 040107 Ортопедични обувки по индивидуална мярка 209 лв., общо 418 лева, което не съответства на отразената дата на отпускане върху Приемо - предавателен протокол за получени ПСПСМИ/ремонтни дейности - 21.06.24 г. Датата на заплащане на дейността за месец юни 2024 г. от РЗОК - М. е 07.08.2024 г. ;
- За ЗОЛ Р. С. Р. с ЕГН 730114****, на 15.07.2024г. в И. са отчетени и заплатени отпуснати

ПСПСМИ по одобрение № [ЕГН]/11.06.2024 г. - 1 чифт с код 040106 Ортопедични обувки по индивидуална мярка 190 лв., което не съответства на отразената дата на отпускане върху Приемо-предавателен протокол за получени ПСПСМИ/Ремонтни дейности - 12.07.2024 г. Датата на заплащане на дейността за месец юли 2024 г. от РЗОК-М. е 12.09.2024 г.;

- За ЗОЛ М. П. Ш. с ЕГН 420828****, на 15.07.2024 г. в И. са отчетени и заплатени отпуснати ПСПСМИ по одобрение № [ЕГН]/04.07.2024 г. - 2 чифта с код 040110 Ортопедични обувки по индивидуална мярка 223 лв. (общо 446,00 лв.), което не съответства на отразената дата на отпускане върху Приемо-предавателен протокол за получени ПСПСМИ/Ремонтни дейности - 12.07.2024 г. Датата на заплащане на дейността за месец юли 2024 г. от РЗОК-М. е 12.09.2024 г.;

- За ЗОЛ Й. Х. М. с ЕГН 470414****, на 15.07.2024 г. в И. са отчетени и заплатени отпуснати ПСПСМИ по одобрение № [ЕГН]/11.06.2024 г. - 2 чифта с код 040106 Ортопедични обувки по индивидуална мярка 190 лв. (общо 380.00 лв.), което не съответства на отразената дата на отпускане върху Приемо-предавателен протокол за получени ПСПСМИ/Ремонтни дейности - 12.07.2024 г. Датата на заплащане на дейността за месец юли 2024 г. от РЗОК-М. е 12.09.2024 г.

В преписката са приложени и по делото са приети извлечения от И. и приемо - предавателните протоколи.

„ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория“ ЕООД е упражнило правото си на възражение, като е депозирало такова, заведено с вх. №12/70-00-169 от 19.12.2024 г. на РЗОК-М.. В него са изложени съображения, които са повторени и в жалбата до съда.

С оспорената пред съда заповед, въз основа на констатациите в протокола и след като е отхвърлил възражението с мотиви за значението на думата „непосредствено“ и императивния характер на клаузите в договора, произтичащ от вида му – административен, органът - ответник по делото е наложил 4-ри отделни санкции в размер от 150 лева за всяко от 4-те еднотипни нарушения. Посочено е и получените без правно основание суми в размер общо на 1434. 00 лева, ведно със законната лихва от 59.44 лева да бъдат внесени в полза на РЗОК-М.. В заповедта се съдържат указания за начина и срока на обжалването, като същата е надлежно връчена на адресата на 20.12.2024 г.

При така установеното от фактическа страна, съдът обосновава следните правни изводи:

Преценката за допустимост на жалбата е осъществена с постановеното по делото Определение №3595/03.02.25 г. и не е налице изменение на обстоятелствата, което да налага повтарянето ѝ от

съда

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

По делото се установи, че между страните на основание чл. 45, ал. 16 от ЗЗО е сключен Договор № 120678/30. 06. 2022 г., по силата на който „ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория” ЕООД е поело задължението да осъществява дейности по предоставяне и ремонт на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия, като на 10. 07. 2023 г. е подписано ДС № 2/11. 07. 2023 г., съдържащо детайлна уредба на отношенията, свързани с дейността по предоставяне на ПСПСМИ, в т.ч. изработване и ремонт, заплащани/доплащани от НЗОК. Договорът и анексът към него са с необходимото съдържание по чл. 43 от Наредба № 10 от 2009 г., като в тях е разписана и подробна процедура по налагането на санкции при нарушение разпоредбите на договора и ДС, включително и възможността за обжалване на административния акт по съдебен ред. Сключеният между страните в настоящото производство договор и подписаното към него ДС представляват административен договор по смисъла на чл. 19а от АПК, тъй като съставляват писмено съглашение между административен орган и организация, по силата на които възникват, изменят се или се прекратяват права и задължения. Едната от страните при сключения договор е субект на публична власт, в случая НЗОК, представлявана от директора на РЗОК – М..

Административният договор е формален и е сключен по въпроси от значим обществен интерес, а именно - предоставяне на помощни средства, приспособления, съоръжения и медицински изделия, в това число изработване и ремонт, заплащани/доплащани от НЗОК. Именно по тази причина неговото съдържание не е определено свободно от страните, а е подчинено на императивни правила, съдържащи се в закон /ЗХУ, ЗЗО и други/, респ. в подзаконовите актове по приложението на тези закони.

Предвид разписаното в чл. 23а, ал. 2, т. 1 във вр. с чл. 18, ал. 2 от Договор № 120678/30. 06. 2022 г., допълнени с подписаното между страните ДС № 2/10. 07. 2023 г., оспорената заповед е издадена от компетентен орган в кръга на предоставените му правомощия. В случая проверката на “ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория” ЕООД е разпоредена със Заповед № 12/РД-17-ПСПСМИ-17 от 06.12. 2024 г., издадена в съответствие с чл. 12 от административния договор, съгласно който възложителят има право да упражнява контрол по изпълнение на сключения договор съгласно реда на този договор, в какъвто смисъл е и регламентацията на чл. 2, ал. 1 от Наредба № Н-3 от 27.06.2022 г. за условията и реда за осъществяването и контрола на дейностите

по предоставяне, ползване и ремонт на ПСПСМИХУ. Съгласно договореното в чл. 18, ал. 2 от сключения между страните договор (изменен с ДС № 2/11. 07. 2023 г.), директорът на РЗОК упражнява контрол по изпълнението на договорите чрез длъжностни лица на РЗОК - контрольори, чиито правомощия са разписани в чл. 19 от договора и създадените с § 5 от ДС нови алинеи 2 - 13 на чл. 18. В съответствие с регламентацията на посочените норми, контролните органи по чл. 72, ал. 2 от ЗЗО извършват контрол върху декларираните обстоятелства при сключване на договора; непосредствен контрол по изпълнението на договора; проверки по повод постъпили жалби от хора с увреждания във връзка с изпълнението на договора. В конкретния случай със заповедта за извършване на проверка директорът на РЗОК – М. е определил проверяващите лица, всеки от които на длъжност „контрольор“ в РЗОК – М.. Резултатите от проверката и установените нарушения са отразени в Протокол № 12/РД-17/12.12.2024 г., надлежно връчен на представител на дружеството за запознаване с констатациите на длъжностните лица, което връчване е удостоверено с подпис. Депозираното от управителя възражение е разгледано и отхвърлено като неоснователно по изложени в заповедта съображения. Въз основа на съставения протокол от извършената проверка е издадена процесната заповед, като е спазен разписаният в договора и ДС към него ред. В създадената с § 9 от сключеното между страните ДС разпоредба на чл. 23а, ал. 2, т. 1 е уредено правомощието на директора на РЗОК да потвърди констатациите на длъжностните лица по чл. 72, ал. 2 от ЗЗО и да издаде мотивирана заповед за налагане на санкции в случаите, когато изпълнителят оспори установеното от проверяващите лица.

В заключение при издаване на оспорената заповед не са допуснати нарушения, обуславящи отмяната на основание чл. 146, т. 1, т. 2 и т. 3 от АПК. Актът е постановен от компетентен орган в кръга на предоставените му правомощия, в установената писмена форма, като са изложени фактическите установявания в административното производство, субсумиращи посочените според органа правни основания. Спазена е и разписаната процедура по издаване на актове от този вид.

По отношение съответствието на оспорената заповед с приложимите материалноправни норми закон, съдът излага следното:

Дружеството е санкционирано за нарушение по чл. 16, ал. 1, т. 1 от ИД, изразяващо се в неотразяване на дейността по отпускане на ПСПСМИ/ ремонтни дейности непосредствено след извършването им. По делото се установи, че “ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория”

ЕООД е отпуснало ПСПСМИ/ ремонтни дейности, видно от приемопредавателните протоколи, както следва: по отношение на ЗОЛ Дена Т. Л. на 21.06.24 г. (петък), а самото отпускане е отразено в специализирания софтуер на НЗОК на 24.06.24 г. (понеделник); по отношение на ЗОЛ Р. С. Р., М. П. Ш. и Й. Х. М. на 12.07.24 г. (петък), а самото отпускане е отразено в специализирания софтуер на НЗОК на 15.07.24 г. (понеделник).

Съдебният състав на АССГ намира за необходимо да посочи, че към настоящия момент не установи произнасяне на Върховния административен съд по аналогични казуси. В практиката на АССГ по аналогични дела са застъпени противоположни становища. Според първото, въз основа на тълкуването на „непосредствено“ като нещо пряко следващо предходното такова, т. е. следващото най-близко до предходно извършеното такова действие или пряко произтичащо от него (в този смисъл е и значението на думата в Български тълковен речник) и след като в административното производство не е посочено и не е доказано, че до момента на отразяване на предоставянето на ПСПСМИ в софтуера на НЗОК от страна на дружеството –жалбоподател са били отразени други дейности за посочения търговски обект, то твърдяното нарушение на чл.16, ал.1, т.1 от ИД не е осъществено. (В този смисъл Решение № 10118 от 24.03.2025 г. по адм. д. № 68/2025 г. на АССГ, II о., 29 състав). Според второто становище, което се позовава на тълкуването на думата „непосредствено“ съгласно българския онлайн синонимен речник (www.sinonimen.onlinerechnik.com), синоними на „непосредствен“ са „незабавен, неотложен, моментален, мигновен“. Следователно, в случая не можело да има съмнение за конкретното значение на думата и в какъв точно смисъл тя е използвана в ИД. Разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 1 от ИД представлява изрична императивна норма, въвеждаща конкретно правило за поведение. Разпоредбата има за цел по-добра отчетност и проследимост при разходването на публични средства, съответно същата не подлежи на разширително тълкуване. В специализирания софтуер на НЗОК, който изпълнителят е задължен да ползва по силата на договора и сключеното ДС, предоставянето на ПСПСМИ/ ремонтни дейности не е отразено непосредствено след извършването им. Следователно действително оспорващото дружество е допуснало нарушение на чл. 16, ал. 1, т. 1 от сключения ИД, за което по силата на новосъздадения с подписаното ДС чл. 24б, т. 18, б. „а“ от договора се следва санкция-„финансова неустойка“ в размер на 150 лв. и възстановяване на неоснователно получени суми. (В този смисъл Решение №1041/10.01.25 г. по адм. д. №1041/10.01.25 г. по адм. дело

№9520/24 година на АССГ).

Настоящият състав споделя тълкуването на думата непосредствено, застъпено в първото становище, защото то обяснява значението на конкретната дума, без да използва синоними, т.е. други близки по значение думи, чието значение подлежи на самостоятелно изясняване в общоупотребимия български език. Не споделя обаче изводът, застъпен в първото становище, че извършеното е несъставомерно. Безспорно е налице извършено нарушение на чл.16, ал.1, т.1 от ИД, но прилагането на санкцията по чл. 24б, т. 18, б. „а“ изисква преценка за пропорционалност спрямо конкретиката на случая, независимо, че органът действа при условията на обвързана компетентност, а субективната страна на нарушението е без значение. Съгласно чл. чл. 6 АПК административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо. Принципите на пропорционалност и разумност са предписания, които ръководят прилагането на закона, така че да отговаря на конкретната ситуация по подходящ и пропорционален начин. Принципите на пропорционалност и разумност гарантират съгласуваност между прилагането на закона и постигането на целта му, като се гарантира неговата справедлива употреба, като материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава-чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България. В случая безспорно се установи по делото и съдът съобразява следното:

1. Отпуснатите от “ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория” ЕООД, по отношение на четирите ЗОЛ, ПСПСМИ/ ремонтни дейности е станало в последния работен ден от седмицата-петък, а отпускането е отразено в първия работен ден след това - понеделник.
2. Административният орган не твърди и не представя доказателства, че до момента на отразяване на предоставянето на ПСПСМИ в софтуера на НЗОК от страна на дружеството –жалбоподател са били отразени други дейности за проверки търговски обект, което подкрепя твърдяната обективна невъзможност за отразяването на процесните дейности в деня на извършването им (петък).
3. Ответникът не оспорва наличието на обективна невъзможност за въвеждането в системата на отпускнатите помощни средства на същата дата, а твърди, че при обективна невъзможност жалбоподателят не е следвало да ги отпуска в този момент. (л.

99 по делото). Подобен подход, според съда, освен че противоречи на правото да се осъществява процесната дейност от жалбоподателя, противоречи и на защитеното право на хората с увреждания да получат помощните средства, въз основа на конкретните им нужди, своевременно и без пречки от административно естество .

4. Забава на скрепено със срок задължение, каквото е процесното, е критерий за укоримостта на извършеното. В случая забавата е очевидно незначителна - действието е извършено в първия работен ден-понеделник, след деня, когато същото е било дължимо-петък. Ответникът не твърди, тази незначителна забава в конкретния случай да е засегнала отчетността и проследимостта при разходването на публични средства.

5. Ответникът не твърди, че процесните нарушения са израз на установена практика на жалбоподателя. Не твърди, че е предприел други по-благоприятни мерки за постигане целта на закона (например:отправено предупреждение, че при извършване на същото нарушение отново ще наложи санкция).

По изложените съображения настоящият състав приема, че оспорената заповед противоречи на принципа на пропорционалност, което съобразно установената практика на Върховния административен съд обуславя порока по чл.146, т.4 от АПК-материална незаконосъобразност на акта. Намесата чрез наложената санкция по чл. 24б, т. 18, б. „а“ от договора, спрямо тежестта и характера на конкретно извършените от жалбоподателя нарушения се явява прекомерна и несправедлива, преди да са били предприети други по-благоприятни мерки, насочени към постигането целите на въведеното задължение- защита на обществения интерес чрез обезпечаване отчетността и проследимостта при разходването на публични средства при осъществяване на дейността на жалбоподателя.

По изложените съображения оспорената заповед се отменя.

С оглед изхода на спора и на основание чл.143, ал.1 от АПК, съдът приема за частично основателно своевременно заявеното искане от жалбоподателя за присъждане на направените разноски по делото. В списъка по чл.80 от ГПК разноските са общо в размер на 550 лева – 50 лева заплатена държавна такса и 500 лева адвокатско възнаграждение, но до изтичането на преклузивния срок доказателства за договарянето и заплащането на адвокатско възнаграждение не са приложени, поради което такова не се присъжда.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2, предл.2-ро и чл.143, ал.1 от АПК
Административен съд – София град, Второ отделение, 23-ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Заповед №12/70-01-4/20.12.2024 година, издадена от директора на Районната здравноосигурителна каса - М..

ОСЪЖДА Националната здравноосигурителна каса със седалище в С. (чл.6, ал.1 от ЗЗО) да заплати на “ФУУТ КЕЪР Медико-техническа лаборатория” ЕООД с[ЕИК] сумата от 50 (петдесет) лева, разноси по делото.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от деня на съобщаването му.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане препис от него.

СЪДИЯ: