

# РЕШЕНИЕ

№ 6314

гр. София, 27.05.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, второ отделение 27 състав,**  
в публично заседание на 09.04.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Димитър Петров**

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **11680** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

5

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК, вр.чл.22 от Инструкция № РД-16-10 от 1.03.2022 г за осъществяване на контрол по чл. 72, ал. 10 от ЗЗО по изпълнението на договорите за отпускане на лекарствени продукти по чл. 262, ал. 6, т. 1 от ЗЛПХМ, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели за домашно лечение, заплащани напълно или частично от НЗОК – Инструкция № РД-16-10 от 01.03.2022 г.

Образувано е по жалба подадена от „Люлин 2012“ ЕООД срещу Писмена покана за възстановяване на суми, получени без правно основание № 29-03-37/14.11.2023г., издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса.

Жалбоподателят оспорва административният акт като незаконосъобразен и необоснован. Поддържа, че в хода на производството са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила свързани с уведомяването му за извършената проверка и осигуряването на възможност да се запознае със събраните материали и да вземе становище. Поддържа, че нарушенията са съществени доколкото са го лишили от правото му на защита, с оглед на което и са основание за отмяна на акта като незаконосъобразен. Поддържа и, че са налице материалноправните предпоставки за издаването му, като твърди, че реално е извършил доставките на лекарствени продукти и получените средства от НЗОК за тях не са без основание. В тази връзка изтъква, че нередовно воденото счетоводство от доставчиците не може да се тълкува в

негова вреда. Възразява и, че актът не е издаден от компетентен орган, както и е в нарушение на изискванията за форма и мотивираност. Прави искане поканата да бъде отменена.

Ответната по жалбата страна – директор на Столична здравноосигурителна каса, чрез своя пълномощник оспорва жалбата.

Софийска градска прокуратура не взема становище.

Съдът като прецени поотделно и в съвкупност събраните по делото доказателства и взе предвид доводите на страните, приема следното:

Не е спорно, а и от приложените по делото писмени доказателства се установява, че между Национална здравноосигурителна каса, представлявана от директора на СЗОК (като възложител) и „Люлин 2012“ ЕООД (като изпълнител) е сключен приложеният по делото Договор № 226505/16.12.2021г. за отпускане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели за домашно лечение, заплащани напълно или частично от НЗОК/РЗОК. Със заповед № РД-24-91/19.06.2023г. и № РД-24-93/22.06.2023г. на директора на СЗОК, е възложено на длъжностни лица – контрольори, да извършат проверка по спазване на договора на аптека „Л. 9“ с ръководител маг. фарм. А. Ц. и рег. № 221402.

Проверката е извършена в периода 19.06.2023г. – 28.06.2023г., като за резултатите от нея са съставени приложените по делото Констативен протокол № А-93/28.06.2023г. и Протокол за неоснователно получени суми № А-93-1/28.06.2023г. В протокола е отразено, че при проверката са изискани фактури за доставка на лекарствени продукти, като е установено, че на 28.01.2022г., на 25.02.2022г. и на 25.03.2022г. на З. А. С. А. по рецепти от аптечния софтуер е отпуснал ЛП с код на НЗОК JF 585 Vosevi tabl. по М. код В 18.2 – 1оп, съответно за по 28 дни, с ниво на заплащане НЗОК по 27 429.77 лв. за всяка опаковка (общо 82 289,31 лева), по Протокол 1А № 4204/26.01.2022г. до 19.04.2022г. Обективиран е извод, че не са представени копия на фактури от доставчици, като проверяващият орган констатира нарушение на чл.22, ал.3 от Инструкция № РД-16-10/01.03.2022г. за осъществяване на контрол по чл.72, ал.10 от ЗЗО по изпълнението на договорите за отпускане на ЛП по чл.262, ал.6, т.1 от ЗЛПХММИ и ДХСМЦ заплащани напълно или частично от НЗОК. Констатирани получени суми без правно основание в размер на З. А. С. А. - 82 289,31 лева.

По-нататък в протокола – т.1.2 – на 10.04.2023г., на 07.05.2023г. и на 03.06.2023г., на З. В. Л. Н. по рецепти от аптечния софтуер е отпуснал ЛП с код на НЗОК JF 585 Vosevi tabl. по М. код В 18.2 – 1оп, съответно за по 28 дни, с ниво на заплащане НЗОК по 25 921.01 лв. за всяка опаковка (общо 77 763,03 лева), по Протокол 1А № 16643/10.04.2023г. до 02.07.2023г. Направена е същата констатация и допуснатото нарушение, съответно неоснователно получените суми в размер на 77 763,03 лева. Точка 1.3 – на 30.05.2023г. на З. Р. К. Й., по рецепта от аптечния софтуер е отпуснал ЛП с код на НЗОК JF 585 Vosevi tabl. по М. код В 18.2 – 1оп, за 28 дни, с ниво на заплащане НЗОК 25 921.01 лв. по Протокол 1А № 21264/30.05.2023г. до 21.08.2023г., със същите констатации за нарушение и неоснователно получена сума.

Точка 1.4. - на 29.03.2022г., на 25.04.2022г. и на 22.05.2022г., на З. М. Х. Ц. по рецепти от аптечния софтуер е отпуснал ЛП с код на НЗОК JF 571 Zepatier tabl. по М. код В 18.2 – 1оп, съответно за по 28 дни, с ниво на заплащане НЗОК по 14 769,54 лв. за всяка опаковка (общо 44 308,62 лева), по Протокол 1А № 13007/29.03.2022г. до 20.06.2022г. На същото лице, на 31.05.2023г. по рецепта от аптечния софтуер е отпуснал ЛП с код на НЗОК JF 585 Vosevi tabl. по М. код В 18.2 – 1оп, за 28 дни, с

ниво на заплащане НЗОК 25 921.01 лв. по Протокол 1А № 21333/31.05.2023г. до 22.08.2023г. Неоснователно получените суми са общо в размер на 70 229,63 лева.

Така, общо посочените като получени суми без правно основание са в общо размер на 256 202.98 лева, за които се дължи законна лихва, начислена за периода от датата на получаването до датата на възстановяването им. Указано е, че писмени възражения срещу протокола могат да се подадат в 7-дневен срок. Към протокола са приложени събраните документи при проверката, в това число: справки от И. на НЗОК и от „Регистър на СЗОК“; финансов отчет и извлечение от фискално устройство; Протоколи 1С, 1В и 1А; статистика на доставките, копия на фактури и картон на стока.

Срещу Констативния протокол и ПНПС, е подадено писмено възражение от жалбоподателя „Люлин 2012“ ЕООД на 04.07.2023г. Заявяват, че фактурите за доставка на лекарствените продукти JF 585 Vosevi tabl., JF 571 Zepatier tabl., JF575 Erclusa tabl., не са представени при проверката, поради отсъствие по болест на главния счетоводител. С възражението представят фактурите, приложени на лист 46-50 от делото, като се прави искане, ако не се отменят констатациите, спорът да бъде отнесен за разглеждане от Арбитражна комисия. С решение № 07/26.10.2023г., арбитражната комисия приема възражението на „Люлин 2012“ ЕООД за неоснователно.

В хода на проверката е изискана информация и са постъпили данни от НАП и ИАЛ. Въз основа на събраните данни е издадена обжалваната в настоящото производство Писмена покана за възстановяване на суми, получени без правно основание № 29-03-37/14.11.2023г., издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса. За издаването на акта органът се позовава на извършената финансова проверка на „Люлин 2012“ ЕООД и съставените Констативен протокол и Протокол за неоснователно получени суми. В мотивната част, органът се е позовал на изисканото становище от компетентните институции НАП и ИАЛ, във връзка с представените от „Люлин 2012“ ЕООД фактури. Посочено е, че с писмо на ИАЛ с вх.№ 12-00-120/22.10.2023г. до СЗОК, се съдържа информация, че предоставените фактури за покупка на ЛП JF 585 Vosevi tabl., не отразяват действителна покупко-продажба на ЛП, тъй като фактурите не са декларирани пред НАП, няма постъпили данни в СЕСПА на ИАЛ за доставени количества на лекарствен продукт включен в П. – такива данни не са подавани нито от доставчика („СИНДРА ФАРМ“ ЕООД), нито от получателя („Люлин 2012“ ЕООД). Относно лекарствения продукт Zepatier F.-coated tablets, ИАЛ е констатирала, че е невъзможно доставчикът „ПРО ЛОГИСТИК 2021“ ЕООД да се е снабдил с количества от продукта по законоустановената верига за доставки, които след това да достави на „Люлин 2012“ ЕООД, тъй като от справките представени от притежателите на разрешителното за употреба се установява, че количества от лекарствения препарат, не са доставяни на „ПРО ЛОГИСТИК 2021“ ЕООД, както и липсват подадени данни в СЕСПА от доставчик и получател. Въз основа на горното, е изведен извод, че „Люлин 2012“ ЕООД е отпускала лекарствени продукти по НЗОК: Vosevi, film-coated, 400 mg/100 mg/100 mg, pack&28, Zepatier F.-coated tablets 50 mg/100 mg, pack 28, неправомерно и е получил суми на обща стойност 256 202,98 лв. На основание чл.42, ал.2 от договора, жалбоподателят е поканен в 14-дневен срок от получаване на поканата, да заплати доброволно неоснователно получената сума в размер на 256 202,98 лв. и лихва 33 816,58 лв.

При така установената фактическа обстановка, съдът намира от правна страна

следното:

Съдът като съобрази съдържанието на акта – издадена писмена покана за възстановяване на неоснователно получени суми въз основа на протокол, без заповед за налагане на санкции намира, че правното основание на издадения акт е чл.22, ал.3 от относимата Инструкция № РД-16-10 от 01.03.2022 г., вр. чл.72, ал.10 ЗЗО.

Съгласно чл.22, ал.3 от Инструкция № РД-16-10 от 01.03.2022 г., за получени от изпълнителя суми без правно основание, установени по реда по глава VI или извън него, и които не са в резултат на извършено нарушение на договора се съставя Протокол за неоснователно получени суми по образец (Приложение 1А от инструкцията) и след изтичане на 7-дневен срок за възражения се изпраща писмена покана за възстановяване на тези суми. Поканата подлежи на обжалване по реда на АПК.

Съгласно правомощията си по чл.146 АПК съдът при преценка законосъобразността на административния акт проверява дали е издаден от компетентен орган (т.1), в съответната форма (т.2), допуснато ли е съществено нарушение на административно-производствени правила при издаването му (т.3), налице ли е противоречие на административния акт с материалноправни разпоредби (т.4) и несъответствие с целта на закона (т.5), като съдът не е ограничен от посочените от оспорващия основания, а проверява всички основания по чл.146 АПК.

Съответствието на оспорения акт с материалния закон се преценява към момента на издаването на административния акт (чл.142, ал.1 АПК).

В конкретния случай обжалваният акт - писмена покана за възстановяване на неоснователно получени суми, е издаден от компетентен орган, но в нарушение на изискванията за форма и мотивираност на административните актове, както и при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

Изискванията за форма на индивидуалния административен акт са уредени в общата разпоредба на чл.59, ал.2 АПК, като същият следва да съдържа конкретни фактически и правни основания за издаване на акта, както и ясна разпоредителна част съответстваща на посочените основания. След като се касае за акт по чл.22, ал.3 от Инструкция № РД-16-10 от 01.03.2022 г., минималните изисквания към него са да са посочени ясно сумите, за които се твърди да са получени неоснователно – съответно период, размер и основание, като в случая спор по тези обстоятелства няма. За да се мотивира издаването на поканата, следва в акта да се съдържат конкретни твърдения защо органът приема, че сумите са получени неоснователно, както и конкретно твърдение, че сумите, не са получени в резултат на извършено нарушение на индивидуалния договор, за да се разграничи актът от хипотезата по чл.22, ал.2 от Инструкция № РД-16-10 от 01.03.2022 г., при която покана за доброволно възстановяване на сумите се изпраща едва след влизане в сила на заповед за налагане на санкции.

В конкретния случай липсват ясни, конкретни твърдения в обжалвания акт, защо органът приема, че сумите са получени неоснователно. В самата покана не са изложени конкретни мотиви на органа, който я издава, а на практика са повторени резултати от извършени проверки от НАП и ИАЛ. Посочено е, че съгласно писмото на ИАЛ предоставените фактури, в които е отразено, че „СИНДРА ФАРМ“ ЕООД е доставила на „Люлин 2012“ ЕООД количества от ЛП Vosevi, film-coated, 400 mg/100 mg/100 mg, не отразяват действителна покупко-продажба на ЛП, както и, че не е възможно „ПРО ЛОГИСТИК 2021“ ЕООД, да е доставил на „Люлин 2012“ ЕООД

количества от ЛП Zepatier F.-coated tablets 50 mg/100 mg, тъй като притежателите на разрешителното за употреба на ЛП нямат данни, такива количества да са доставяни на „ПРО ЛОГИСТИК 2021“ ЕООД. При тези данни органът единствено е посочил общия извод, че „Люлин 2012“ ЕООД е отпуснал лекарствените продукти „неправомерно“. Не става ясно обаче, какво приема органът – че „Люлин 2012“ ЕООД само фиктивно е отчитал пред НЗОК изписване на тези ЛП, без реално да са предоставяни на пациенти (с оглед посоченото по-горе, че няма реални доставки на тези ЛП по представените фактури) или, че са допуснати от „Люлин 2012“ ЕООД недобросъвестни практики или нарушения при заявяването и получаването на ЛП. Изясняването на тези обстоятелства са съществени, както за формата и мотивираността на акта, така и за правото на защита на адресата на поканата. В тази връзка, основателни са възраженията на жалбоподателя, че с оглед непълните мотиви и противоречивите твърдения в поканата, не става ясно срещу кои фактически установявания и изводи на административния орган следва да се защитава. Ако се твърди, че изобщо не е имало реално изписване на тези лекарства на посочените 3. и само фиктивно са отчетени пред НЗОК поради което неоснователно са получени сумите за тях, в този случай жалбоподателят ще следва да докаже, че лекарствата реално са предоставяни на пациентите, така както са документирани с приложените по делото документи. Ако административният орган приема, че сумите за тях са получени неоснователно поради недобросъвестни практики на аптеката, следваше ясно да се посочи какви са те, както и да се прецени дали не се касае за извършено нарушение на договора. Следва да се отбележи, че основанието на което е издаден обжалваният акт, предвижда да са получени без основание суми по индивидуалния договор с НЗОК, но без да е налице нарушение на договора. Ако са получени в резултат на нарушение на договора, следва да се процедира по реда на чл.22, ал.2 от чл.22, ал.2 от Инструкция № РД-16-10 от 01.03.2022 г., съгласно който, преди издаването на покана за доброволно изпълнение, следва задължението да е установено със стабилизирана заповед за налагане на санкции. В конкретния случай, в обжалвания акт не се съдържа ясно твърдение за нарушаване на договорна клауза, но се сочи, че жалбоподателят е отпуснал лекарствените продукти „неправомерно“, както и, че възстановяването на сумата се претендира от него на основание чл.42, ал.2 от договора. Последният е приложен по делото, като цитираната в поканата клауза (чл.42, ал.2) гласи дословно: „Изпълнителят се задължава в 14-дневен срок от влизане в сила на заповедта по ал.1 (заповедта за прилагане на санкции) да заплати доброволно сумата/ите, посочена/и в нея. В противен случай тя/те се прихваща/т със следващото плащане по договора“. Вече беше посочено, че обжалваната покана е издадена без заповед за налагане на санкции, но в същото време в нея е посочено, че сумата се претендира на основание такава заповед – чл.42, ал.2 от договора. Всички тези противоречия – органът приема ли, че сумите са получени неоснователно в резултат на извършено нарушение на договора или, че няма нарушение на договора; кои са конкретно обстоятелствата въз основа на които твърди сумите да са получени неоснователно (изобщо липса на реално изписване на лекарствата на пациенти) или проявена недобросъвестна практика от страна на аптеката; посочването на основание за претендиране на сумата, предвиждащо издаване на заповед за налагане на санкции, а в същото време липсата на такава, освен че опорочава формата на административния акт, засяга и правото на защита на засегнатото дружество, поради неяснотата на основанията (фактически и правни), въз основа на които се претендира сумата, които от своя страна определят и

различен предмет на доказване по делото. При така постановен акт, с оглед липсата на яснота и конкретика, не може да се осъществи контрол по неговата материална законосъобразност. Актът е незаконосъобразен тъй като е постановен при неспазване на изискванията за форма и мотивираност и при допуснати нарушения на административнопроизводствените правила, довели до засягане правото на защита на жалбоподателя. По тези съображения, актът следва да бъде отменен по жалбата на „Люлин 2012“ ЕООД.

На основание чл.173, ал.2 АПК, тъй като след отмяна на акта, естеството му не позволява решаването на въпроса по същество с оглед липсата на ясни и непротиворечиви мотиви, както и допуснатите процесуални нарушения, преписката следва да се изпрати на административния орган със задължителни указания за издаване на нов мотивиран акт, при ясно отграничаване на хипотезите на чл.22, ал.2 и ал.3 от Инструкция № РД-16-10 от 01.03.2022 г. и съответно излагане на ясни и конкретни мотиви в зависимост от посоченото основание за претендиране на неоснователно получени суми.

При този изход на делото, право на разноски има жалбоподателят на основание чл.143, ал.1 АПК, но такива не следва да се присъждат, тъй като не са претендирани. Воден от горното, Административен съд София град, 27 състав

#### РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** по жалба на „Люлин 2012“ ЕООД с ЕИК[ЕИК], Писмена покана за възстановяване на суми, получени без правно основание № 29-03-37/14.11.2023г., издадена от директора на Столична здравноосигурителна каса.

**ИЗПРАЩА** преписката на Директора на Столична здравноосигурителна каса, за издаване на мотивиран акт съгласно дадени по-горе указания.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

**СЪДИЯ:**